MERAWAT TRADISI, MENGGAPAI PRESTASI

ANALISIS 10 TAHUN KEPEMIMPINAN BUPATI SUMENEP DR. KH. A. BUSYRO KARIM, M. Si

Prolog: Prof. Dr. Moh. Mahfud MD
Menteri Koordinator Bidang Polhukam RI

Epilog: MH. Said Abdullah
(Ketua Banggar DPR RI)

BADAN PERENCANAAN PEMBANGUNAN DAERAH KABUPATEN SUMENEP
2020

STKIP Press

Madura

SUMEKAR

MERAWAT TRADISI MENGGAPAI PRESTASI

Analisis 10 Tahun Kepemimpinan Bupati Sumenep Dr KH. A.Busyro Karim, M.Si

Kutipan Pasal 72:
Sanksi Pelanggaran Undang-undang Hak Cipta (UU NO. 19 Tahun 2002)

1. Barangsiapa dengan sengaja dan tanpa hak melakukan perbuatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) atau Pasal 49 ayat (1) dan ayat (2) dipidana dengan pidana penjara masing-masing paling singkat 1 (satu) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp 1.000.000,00 (satu juta rupiah), atau pidana penjara paling lama 7 (tujuh) tahun dan/atau denda paling banyak Rp 5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah).
2. Barangsiapa dengan sengaja menyiarkan, memamerkan, mengedarkan, atau menjual kepada umum suatu Ciptaan atau barang hasil pelanggaran Hak Cipta atau Hak Terkait sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan/atau denda paling banyak Rp 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).

Merawat Tradisi Menggapai Prestasi : Analisis 10 Tahun Kepemimpinan Bupati Sumenep Dr KH. A.Busyro Karim, M.Si

Merawat Tradisi Menggapai Prestasi :

Analisis 10 Tahun Kepemimpinan Bupati Sumenep Dr KH. A.Busyro Karim, M.Si

All rights reserved

Penulis	:	Moh. Mashur Abadi Ainur Rohman Hidayat Saiful Hadi Mohammad Ali Al-Humaidy Sri Handayani Afifullah Masyithah Mardhatillah
Penyelia	:	Yayak Nurwahyudi Helmi
Editor	:	Mohammad Suhaidi
Desain Sampul	:	Bambang Sumanto
Layout Isi	:	Bambang Sumanto

Copyright © 2020
Hak Cipta dilindungi oleh Undang-undang
Dilarang memperbanyak sebagian atau seluruh isi buku
ini dalam bentuk apapun, baik secara elektronis maupun
mekanis termasuk memfotocopy, merekam atau dengan sistem
penyimpanan lainnya tanpa izin tertulis dari penerbit

Diterbitkan oleh:
PENERBIT STKIP PRESS, MADURA PRESS
Alamat: Jl. Trunojoyo Gedungan Kecamatan Batuan Kabupaten Sumenep
Alamat : Jl. M.Ts Sunan Giri Desa Lobuk Kecamatan Buto
Kabupaten Sumenep. Nomor Kontak : 081703039434

Cetakan Pertama, Desember 2020

PERPUSTAKAAN NASIONAL:
KATALOG DALAM TERBITAN
Tim IAIN Madura

Merawat Tradisi
Sumenep: STKIP Press, Madura Press, 2020
xviii + 364 hal. 153 x 223 mm
ISBN: 978-602-70385-3-0

KATA PENGANTAR TIM PENULIS

Assalamu'alaikumWr.Wb.

Alhamdulillahirabbil'alamin, hanya dengan berkat rahmat Allah SWT buku ini dapat diselesaikan dan hadir ke hadapan pembaca sekalian. Tentunya, masih ada berbagai bentuk kekurangan dalam penelaahan, pemahaman, dan pemaknaan terhadap realitas yang dibidik. Namun demikian, Tim Penulis tetap yakin bahwa apapun kekurangan yang tersaji dalam buku ini tidak akan mengurangi niat luhur Tim Penulis untuk mempersembahkan yang terbaik bagi semua pihak. Inti dari proses penelitian hingga penyusunan buku ini adalah untuk menemukan model kepemimpinan Kiai Bupati Busyro yang khas sekaligus menjadi bagian dari rangkaian panjang tradisi kepemimpinan Sumenep untuk pemimpin-pemimpin selanjutnya.

Ini menjadi penting sebab secara umum, menulis

risalah mengenai riwayat kepemimpinan seseorang bukanlah hal baru dalam khazanah ke-Islam-an maupun ke-Indonesia-an. Tujuannya tentu saja bukan untuk mengglorifikasi ketokohan seorang pemimpin dalam sisi hitam dan atau putihnya, tetapi lebih kepada upaya menciptakan sebuah refleksi yang akan menjadi obor sekaligus tapak sejarah pada periode-periode selanjutnya. Bukan suatu kebetulan juga jika buku ini bertajuk "Merawat Tradisi-Menggapai Prestasi," sebab dua hal itulah yang menjadi benang merah dalam setiap laku, keputusan, hingga kebijakan yang diambil Kiai Bupati Busyro selama sepuluh tahun kepemimpinannya.

Merawat Tradisi mewakili spirit apresiasi terhadap nilai, budaya dan kearifan yang hidup dan berakar di masyarakat Sumenep, seperti silaturrahmi, gotong royong hingga relijiusitas yang salah satunya tampak dalam keterampilan mengaji Al-Qur'an dan praktik ibadah dasar. Sementara itu, Menggapai Prestasi merupakan representasi dari kepekaan dan sikap responsif terhadap berbagai tantangan dan kebutuhan yang sifatnya baru, semisal penguasaan teknologi informasi dan komunikasi, layanan birokrasi yang sederhana serta branding daerah di tengah kompetisi mengoptimalkan otonomi daerah. Menggabungkan dua spirit tersebut tentu bukan merupakan pekerjaan mudah sebab ia tak hanya membutuhkan legitimasi formal, tapi juga kultural dalam bentuk teamwork yang solid dan kepekaan intuisi seorang pemimpin.

Buku ini kurang lebih ingin mengetengahkan bagaimana Kiai Bupati Busyro mengintegrasikan dua spirit tersebut dalam setiap kebijakan yang ia ambil. Ia, misalnya, tidak ragu melestarikan nilai dan kearifan lokal yang terancam punah dengan gebrakan program yang seringkali mencengangkan, seperti pada Program Diniyah di sekolah umum atau berbagai festival kebudayaan. Di sisi lain, ia juga tidak tanggung-tanggung menegakkan kebijakan terhadap kafe-kafe nakal ataupun Pedagang Kaki Lima yang beroperasi di wilayah terlarang. Ini tentu belum termasuk ke'nekat'annya membuka

cabang bank lokal di seluruh kecamatan di Kabupaten Sumenep, termasuk di daerah kepulauan, meski bukan tak banyak yang awalnya menyangsikan langkahnya tersebut. Berbagai upaya mewujudkan dua spirit yang demikian tentu layak mendapat apresiasi sekaligus menjadi inspirasi bagi para pemimpin Sumenep selanjutnya. Apalagi, publik regional, nasional bahkan internasional tidak sedikitpun ragu unutk mengapreasiasi capaian-capaian tersebut melalui berbagai pengharagaan dan pengakuan.

Penulis merasa berhutang budi pada semua pihak, baik yang terlibat langsung maupun tidak, dalam proses penyelesaian buku ini. Untuk itu, rasa terima kasih penulis haturkan setinggi-tingginya kepada :

1. Rektor IAIN Madura sebagai pemangku otoritas tertinggi yang memungkinkan Tim Penulis berproses dan mempersembahkan yang terbaik dalam kerjasama antara Bappeda Kabupaten Sumenep dengan LP2M IAIN Madura;
2. Bupati Kabupaten Sumenep sebagai pemangku otoritas tertinggi di wilayah Kabupaten Sumenep yang memungkinkan Tim Penulis berinteraksi dengan leluasa dan sangat baik dengan seluruh OPD Kabupaten Sumenep dalam mempersembahkan buku hasil kerjasama penelitian antara Bappeda Kabupaten Sumenep dengan LP2M IAIN Madura;
3. Para Kepala Dinas di Kabupaten Sumenep yang telah memberikan akses dengan mudah dan kooperatif dalam penyelesaian buku ini;
4. Para staff di berbagai OPD Kabupaten Sumenep yang juga telah memberikan pelayanan terbaik bagi Tim Penulis dalam penyelesian buku ini;
5. Para tokoh masyarakat dan tokoh agama di wilayah Kabupaten Sumenep yang juga telah berkontribusi aktif dan ikut serta menyempurnakan data yang dibutuhkan oleh Tim Penulis;
6. Seluruh sivitas LP2M IAIN Madura yang telah saling membantu dalam penyelesaian tugas-tugas keadministrasian dan menyiapkan

berbagai proses yang dibutuhkan oleh Tim Penulis sejak awal kerjasama dilakukan sampai diterbitkannya buku ini;

7. Teman-teman komunitas di berbagai bidang terutama di bidang sosial-politik, ekonomi, pendidikan, serta pariwisata dan seni yang telah membantu Tim Penulis IAIN Madura melalui suasana diskusi yang bernas dan segar demi penyelesaian buku ini tepat pada waktunya.

Semoga interaksi, komunikasi, dan relasi antara semua stakeholders dengan Tim Penulis IAIN Madura dapat meningkatkan kualitas diri kita masing-masing dan dinilai sebagai amal kebaikan. Amin ya Rabbal 'alamin.

Wassalamu'alaikum Wr.Wb.

Pamekasan, 10 Desember 2020

Tim Penulis

PROLOG

KIAI BUSYRO, KIAI ORGANISATORIS

Prof. Dr. Moh. Mahfud MD
Menteri Koordinator Bidang Polhukam RI

Saya mengenal Kiai Busyro semenjak aktif di Partai Kebangkitan Bangsa (PKB) dibawah kepemimpinan KH. Abdurrahman Wahid (Gus Dur) dan Alwi Shihab sejak tahun 2001. Sebagai wakil ketua umum PKB saya rajin berkunjung ke daerah- daerah terutama Jawa Timur untuk memastikan roda organisasi berjalan dengan baik. Saat itu, Partai Kebangkitan Bangsa sedang mengalami konflik dan dualisme kepemimpinan, yakni antara kubu Gus Dur dan Kubu Matori Abdul Djalil. Meskipun pada akhirnya, pemerintah mengesahkan PKB Gus Dur namun konsolidasi tetap terus dilakukan karena dua tahun kemudian sejak kemenangan itu, partai menghadapi Pemilu 2004. Dari sinilah, saya semakin sering bertemu dengan Kiai Busyro karena kemudian saya ditugasi untuk mengawal kemenangan PKB di Daerah Pemilihan Madura. Dalam kesempatan itu, beberapa kali saya berkunjung ke

pesantrennya, Pondok Pesantren Al-Karimiyah yang terletak di Desa Braji Kecamatan Gapura Kabupaten Sumenep. Dan, persahabatan saya dengan Kiai Busyro berlanjut hingga sekarang meskipun intensitas pertemuannya sudah sangat jarang, karena kesibukan kami masing-masing.

Abuya Busyro Karim, demikian nama lengkapnya, adalah salah seorang sosok Kiai yang organistoris. Saya katakan demikian, karena pada umumnya kiai-kiai yang mengasuh pondok pesantren di Madura tak hanya mengajarkan mengaji Al-Quran maupun kitab kuning saja. Mereka juga aktif di organisasi sosial kemasyarakatan, seperti Nahdlatul Ulama (NU) atau Syarikat Islam (SI), bahkan aktif pula di partai politik seperti PKB dan PPP. Hal itu dilakukan agar para kiai dapat mengambil peran penting dalam penentuan kebijakan pemerintah yang oleh para Kiai itu semata-mata dimaksudkan untuk kemaslahatan umatnya. Dalam kaidah Ushul Fiqih dikatakan, *Tasharruful Imam 'alarra'iyah Manuutun bil-mashlahah.*

Logika kemaslahatan ummat itulah tampaknya yang dipakai oleh Kiai Busyro aktif di organisasi. Di usia yang sangat muda, ia telah aktif di Nahdaltul Ulama mulai dari IPNU hingga Ansor. Ia aktif pula sebagai pengurus Partai Kebangkitan Bangsa. Maka tak heran, apabila di usianya yang belum genap 40 tahun dia sudah menjadi ketua DPRD Kabupaten Sumenep, jabatan yang dilakoninya selama dua periode, yakni tahun 1999 hingga 2009 yang kemudian mengantarkannya menjadi Bupati Sumenep juga selama dua periode.

Buku yang berjudul "Merawat Tradisi Menggapai Prestasi : Analisis 10 Tahun Kepemimpinan Sumenep Dr. KH. A. Busyro Karim, M.Si.," ini merupakan kajian konprehensif tentang perjalanan panjang pembangunan Sumenep di bawah kepemimpinan Bupati Kiai Busyro. Buku ini bisa dilihat sebuah dokumen akademis yang mencoba membaca secara ilmiah tentang kepemimpinan Kiai Busyro selama dua periode memimpin Kabupaten Sumenep.

Dalam buku ini, kepemimpinan Kiai Busyro dinarasikan secara ilmiah, bukan hanya proses dan hasil pembangunan yang dilakukan selama menjadi Bupati, tetapi juga dari sisi personal Kiai Busyro sebagai

pemimpin dengan keunikan yang dimiliki. Gaya komunikasi, komitmen dalam memimpin serta kemampuannya dalam mengendalikan kekuatan politik di Kabupaten Sumenep, menjelaskan bahwa ia seorang pemimpin dengan jam terbang yang tinggi. Memimpin birokrasi bukanlah hal yang mudah, mengendalikan masyarakat Sumenep dengan kehidupan sosial masyarakat yang kompleks serta kondisi geografis yang terbagi antara pulau dan darat, juga tidak gampang. Akan tetapi kiai Busyro mampu melaksanakannya dengan sukses hingga dua periode.

Dengan latar belakang kiai pesantren, kiai Busyro mampu memberikan warna birokrasi dan pembangunan Sumenep serta memberi ruh dengan nilai-nilai pesantren. Konsep sebagaimana tertuang dalam Kaidah Ushul Fiqh yang sering diajarkan dalam pesantren, *al-muhafadhatu 'alal qadimish Sholih wal akhdu bil jadidil ashlah,* tampaknya dijiwai dan ditransformasikan dalam kepemimpinannya. Nilai-nilai tradisi yang baik tetap dijaga dan dipertahankan, sementara inovasi-inovasi baru yang relevan dengan konteks pembangunan Sumenep terus diperjuangkan. Salah satu contohnya adalah dikeluarkannya seragam bernuansa Keraton Sumenep yang wajib dipakai oleh ASN di lingkungan Kabupaten Sumenep setiap hari Selasa. Kebijakan ini terlihat sederhana akan tetapi tampaknya Kiai Busyro ingin menghidupkan kembali semangat dan nilai-nilai Keraton Sumenep agar dapat ditransformasikan dalam kehidupan masyarakat.

Tentu, masih banyak kebijakan-kebijakan yang dibuat oleh Kiai Busyro yang tersaji dalam buku ini, demikian juga prestasi-prestasinya selama dua periode memimpin kabupaten Sumenep. Tulisan singkat ini hanya percikan catatan bahwa Kiai Busyro adalah sosok pemimpin yang menggapai prestasi dengan merawat tradisi. Selamat membaca.

Jakarta, 8 Desember 2020

Moh. Mahfud MD

DAFTAR ISI

BAB I:
Dinamika Politik, Pelayanan Publik dan Stabilitas Keamanan di Kabupaten Sumenep dalam Dua Periode Kepemimpinan Dr. Abuya Busyro Karim (2010-2020)

A. Pendahuluan 2
B. Politik Damai, Pelayanan Publik *Smart* dan Terjaminnya Stabilitas Keamanan 5
   1. Politik Damai 5
      a. Gaya Kepemimpinan 7
      b. *Basic* Organisasi yang Kuat 23
      c. Silaturrahmi sebagai Dasar Komunikasi Damai 26
      d. Komunikasi Persuasif yang Efektif ... 29
   2. Pelayanan Publik *Smart* 32

a. Absensi Siaga *Online* untuk Menjamin Kedisiplinan Pegawai 37
b. Perizinan Usaha *Online* untuk Layanan yang Lebih Nyaman dan Praktis 45
c. Pelayanan Administrasi Kecamatan terpadu (PATEN) dan Smart City untuk Mendekatkan Aparat dengan Masyarakat. 50
d. *Mall* Pelayanan Publik Terpadu untuk Mempermudah Keperluan yang Melibatkan Beberapa Institusi 52
e. Optimalisasi Pelayanan dalam Sektor Kesehatan... 56
I. Perubahan Status RSUD dr. Moh. Anwar menjadi BLUD 56
II. Rumah Sakit Terapung 62
f. Komunikasi Persuasif dan Manajemen Marah untuk Pelayanan Publik Smart 65
3. Terjaminnya Stabilitas Keamanan 67
a. Memberi Efek Jera terhadap Kafe-kafe yang Melanggar Aturan 71
b. Menata PKL (Pedagang Kaki Lima) di Area Terlarang Berjualan 74
C. Penutup 79

BAB II:
Perkembangan Ekonomi Kabupaten Sumenep di bawah Pola Kepemimpinan Kyai Bupati A. Busyro Karim (2010-2020)

A. Pendahuluan 82
B. Paparan Data dan Analisis Ekonomi 83
A. Daftar Jumlah Pulau yang Berpenghuni dan Tidak 83
B. Daftar Jumlah Penduduk 84
C. Daftar Jumlah Kesempatan Kerja menurut Lapangan Usaha 86

a. Pertanian 86
b. Pertambangan 88
c. Pengolahan 89
d. Listrik, Gas dan Air 92
e. Usaha Bangunan 93
f. Perdagangan 95
g. Angkutan 96
h. Bank dan Jasa Keuangan 98
i. Usaha Jasa 100
D. Sarana Pelayanan Kesehatan 103
E. Garis Kemiskinan, Jumlah dan Persentase Penduduk Miskin 103
F. Sektor Pertanian 105
G. Sektor Perdagangan 110
H. Laju Pertumbuhan Ekonomi 117
C. Tahapan-tahapan Pembangunan Ekonomi dalam Kepemimpinan Kiai Bupati A. Busyro Karim 120
1. Melakukan Pemangkasan Birokrasi 120
2. Melakukan Kordinasi dengan Kepala Dinas dan Unit.. 124
3. Bekerja Berdasarkan Visi, Sisi serta Data yang Valid ... 126
4. Pemerataan Pembangunan 130
5. Melakukan Pengawasan dan Perbaikan dalam Pembangua Ekonomi 132
D. Gebrakan Ekonomi pada Masa Kepemimpinan Kiai Bupati Busyro (2010- 2019) 137
1. Pembukaan Kantor Cabang Perbankan di Seluruh Kecamatan Daratan maupun Kepulauan 138
2. Kebijakan yang Mendukung Bank Sehat 138
3. Pengoperasian Kembali Bandara Trunojoyo 139
4. Pembukaan Lingkar Utara Tenonan-Kelanor 140
5. Relokasi PKL dari Taman Bunga ke Pasar Bangkal 140
6. Menjamurnya Produk-Produk Lokal Unggulan 141

7. Pemangkasan Birokrasi Perizinan Investasi dan Pelayanan Publik yang Jauh Lebih Cepat 141
8. Program Kewirausahaan yang Fenomenal 142
9. Program Nata-Kota Bangun-Desa 143
10. Prioritas Bantuan terhadap Konsumsi Harian Keluarga Pra-Sejahtera 143

BAB III:
Merawat Tradisi dan Menggapai Prestasi Sektor Pendidikan dan Pengembangan Sumber Daya Manusia di Kabupaten Sumenep dalam Satu Dasawarsa Kepemimpinan Kiai Bupati Busyro (2010-2020)

A. Layanan Program Pendidikan yang Humanis 146
B. Identitas Masyarakat Sumenep: Narasi Cita-cita Masa Depan Melalui Layanan Pendidikan Bermutu 157
C. Mengukir Prestasi di Sektor Pendidikan: Perjuangan Tiada Kenal Lelah 163
1. Perbaikan dan Pengembangan Sistem Penyelenggara Tata Kelola Pendidikan 166
a. SD dan MI 168
b. SLTP dan MTs 170
c. Sekolah Menengah Atas 173
d. Tingkat PAUD dan Pendidikan Non Formal (PNF) . 175
e. Kelompok Bermain 177
f. Taman Penitipan Anak 178
g. Pendidikan Anak Usia Dini 179
h. Taman Pendidikan Al-Qur'an 181
i. Keaksaraan Fungsional 183
j. Kejar Paket 185
k. Lembaga Kursus 187
l. Taman Bacaan Masyarakat 189

m. Pondok Pesantren Salaf 191
2. Visi Supermantap: Menumbuhkan Penyelenggara Pendidikan Berorientasi Budaya Prestasi 201
3. Integrasi Nilai Agama Kepesantrenan pada Sekolah Umum 212
a. Program Baca Tulis Keaksaraan Al-Qur'an 217
b. Program Wajib *Diniyah* 222

BAB IV:
Menakar Kebijakan Wisata Berbasis Komunitas dalam Pola Kepemimpinan Bupati Sumenep (2010-2020) pada Pengelolaan Ragam Seni-Budaya

1. Pendahuluan 234
2. Menakar Seni Tari dan Upaya Pelestariannya di Sumenep 238
a. Tari *Muang Sangkal* 238
b. Tari Gambuh 244
3. Menakar Seni Musik dan Upaya Pelestariannya di Sumenep .. 247
a. Saronen 247
b. Tong-tong 254
4. Menakar Beragam Budaya dan Upaya Pelestariannya di Sumenep 258
a. Kerapan Sape 258
b. Sape Sono' 265
c. Mamaca/Macopat 270
d. Topeng Dhalang 278
e. Ludruk 285
f. Ojhung 290
g. Sintong 294
5. Menakar Beragam Wisata Religi dan Upaya Pengembangannya di Sumenep 301
a. Asta Jokotole 301

b. Asta Sayyid yusuf 301
c. Makam Asta Tinggi 302
d. Masjid Jamik Sumenep 303
6. Menakar Kebijakan Dalam Pengembangan Wisata Berbasis Komunitas 304
a. Konsep Wisata Budaya 307
b. Refleksi 310
7. Penutup 329

BAB V: PENUTUP 331

A. BUSYRO KARIM

BAB I

Dinamika Politik, Pelayanan Publik dan Stabilitas Keamanan di Kabupaten Sumenep dalam Dua Periode Kepemimpinan Dr. Abuya Busyro Karim (2010-2020)

A. PENDAHULUAN

Kabupaten Sumenep merupakan salah satu kabupaten di Indonesia yang sudah terbukti sukses berkali-kali melaksanakan Pemilihan Kepala Daerah secara langsung. Secara berturut-turut pada Pilkada 2010 dan 2015, Kiai Busyro Karim (selanjutnya disebut Kiai Bupati Busyro[1]) terpilih sebagai bupati setelah dua periode sebelumnya memimpin DPRD. Beliau yang *notabene* berasal dari kalangan pesantren berhasil menorehkan capaian yang terbilang langka dengan dua jabatan prestisius yang juga beruntun. Dalam dua

1 Kiai Bupati merupakan istilah yang digunakan untuk menyebut A. Busyro Karim karena figurnya sebagai seorang kiai yang menjabat sebagai Bupati Sumenep sehingga dalam menjalankan kepemimpinannya sebagai bupati, beliau tidak pernah melepaskan nilai dan semangat keagamaan.

periode masa kepempimpinannya sebagai bupati, Kiai Bupati Busyro mengusung visi yang sangat menarik sekaligus provokatif, yakni SUPER MANTAP, akronim dari Sumenep makin sejahtera dengan pemerintahan yang bersih, mandiri, agamis, nasionalis, transparan, adil dan profesional.

Dalam sepuluh tahun kepemimpinannya sebagai bupati, Kiai Bupati Busyro berhasil mewujudkan berbagai hasil pembangunan yang konkrit tidak hanya di bidang pembangunan infrastruktur, namun juga di bidang ekonomi, birokrasi, layanan kesehatan, penataan sistem perizinan dan kualitas pendidikan. Dalam bidang ekonomi, misalnya, terjadi pertumbuhan signifikan pada beberapa tahun terakhir. Jika pada 2010 pertumbuhan ekonomi Kabupaten Sumenep masih berkisar di angka 5,64 %, maka pada 2015, angka tersebut telah naik menjadi 6,10% dan 6.34% pada 2016. Peningkatan yang konsisten setiap tahun ini cukup menunjukkan bahwa pertumbuhan ekonomi di Kabupaten Sumenep sudah sesuai harapan meski tetap perlu ditingkatkan.

Pertumbuhan ekonomi di atas tentu membawa pengaruh pada banyak sektor, semisal pendapatan perkapita di Kabupaten Sumenep. Pada 2010, pendapatan perkapita masyarakat Sumenep berkisar di angka 10,7 juta, sementara pada 2014 saja, pendapatan perkapita di Sumenep sudah mencapai 16,9 juta. Hal ini kembali menguatkan asumsi perihal peningkatan kesejahteraan masyarakat di bawah kepemimpinan Kiai Bupati Busyro.

Sementara itu dalam bidang pendidikan, salah satu fokus Pemerintah Kabupaten Sumenep di bawah kepemimpinan Kiai Bupati Busyro adalah memberantas buta huruf. Program ini juga menuai kesuksesan besar dengan indikasi menurunnya angka buta huruf secara drastis. Pada 2011 saja, Pemerintah Kabupaten Sumenep telah berhasil menurunkan jumlah angka buta huruf sebesar 69.655 dari total 134.540 warga. Angka tersebut terjun drastis menjadi 64.885 warga.

Pembangunan inftrastuktur juga mengalami kemajuan pesat. Dibukanya kembali Bandara Trunojoyo setelah sekian lama mati

suri merupakan prestasi gemilang yang demikian membanggakan. Revitalisasi pasar tradisional di berbagai titik hingga pelosok kecamatan juga menjadi capaian besar. Selain itu, relokasi PKL dari kompleks Taman Adipura (Taman Bunga) ke Pasar Bangkal yang sempat dicibir banyak kalangan ternyata mendulang kesuksesan besar dalam upaya mengembalikan fungsi Taman Bunga sebagai sentra hiburan masyarakat dan bukan pusat perbelanjaan. Selanjutnya dalam bidang pelayanan kepada masyarakat, Pemerintah Kabupaten Sumenep di bawah kepemimpinan Kiai Bupati Busyro berhasil melakukan modernisasi sistem layanan birokrasi berupa absensi dan perizinan daring serta pelayanan kepada masyarakat berupa MMP, Mall Pelayanan Publik.

Kemajuan, pembangunan dan inovasi serupa juga tampak di dua bidang lain, yakni pengembangan budaya serta pariwisata dan politik. Gebrakan bertajuk *Visit Sumenep Year 2018* tampak belum sama sekali terpikirkan oleh bupati pendahulunya, namun demikian Kiai Bupati Busyro berahasil mengeksekusinya dengan luar biasa. Dalam pergelaran acara ini, panitia tidak hanya memperkenalkan tempat-tempat wisata yang ada di Sumenep, namun juga mempromosikan berbagai tradisi dan budaya Sumenep yang sudah mulai memudar demi menjaga keberlangsungan dan kelestariannya.

Adapun dalam bidang terakhir, yakni politik, capaian yang barangkali paling mengagumkan dari kepemimpinan Kiai Bupati Busyro adalah diterapkannya komunikasi politik yang bersahaja namun berkarakter baik dengan mitra maupun rival politik. Dampak paling nyata dari gaya komunikasi semacam ini adalah tiadanya konflik politik yang berarti selama satu dasawarsa kepemimpinannya. Baik mitra maupun rival politik Kiai Bupati Busyro tampak mendukung semua kebijakan yang ia ambil sehingga suasana kondusif ini demikian berperan dalam menjaga stabilitas keamanan di Kabupaten Sumenep. Bagian-bagian selanjutnya dalam bab ini akan mengulas berbagai aspek kemajuan dan inovasi politik, layanan publik dan stabilitas

keamanan yang berhasil dicapai selama satu dasawarsa kepemimpinan Kiai Bupati Busyro.

B. Politik Damai, Pelayanan Publik Smart dan Terjaganya Stabilitas Keamanan

1. Politik Damai

Pada 2016, tepatnya setelah kemenangan kedua sebagai bupati Kabupaten Sumenep terpilih, Kiai Bupati Busyro memaparkan visi politiknya untuk membangun Sumenep yang lebih maju dan sejahtera melalui sebuah orasi politik yang sebagian isinya adalah sebagai berikut;

"Berhentilah silang pendapat, lebih baik mencapai mufakat. Berhentilah mencari perbedaan, lebih baik kita mulai bergandengan tangan. Berhentilah malas, mulailah bekerja keras. Berhenti bersilat lidah, mulailah bermusyawarah. Berhentilah besar kepala, mulailah sering bersyukur. Berhentilah berseteru, saatnya bersatu. Berhentilah memaki, lebih baik mulai memakai hati."

Orasi politik Kiai Bupati Busyro di atas mengandung makna yang sangat dalam. Ia mengkontraskan kecenderungan dasar manusia dan sikap ideal yang seharusnya diambil. Di situ, misalnya, ia menggarisbawahi bagaimana manusia cenderung saling menyalahkan meski bukan tak menyadari bahwa bersatu dan bergandengan tangan dalam berfikir dan bertindak akan jauh lebih baik untuk kesejahteraan dan kebaikan bersama. Manusia cenderung menyenangi hal-hal yang kurang bermanfaat seperti saling berdebat tanpa ada ujung, saling mengkambinghitamkan, hingga menyalahkan satu sama lain. Padahal, siapapun tahu bahwa jika orientasinya adalah kemajuan dan kemaslahatan bersama, maka hal-hal tersebut harusnya dihindari.

Lebih jauh, konten dari orasi politik tersebut ternyata tidak hanya sebatas kata-kata dan retorika. Selama dua periode kepemimpinannya, Kiai Bupati Busyro berupaya sedemikian rupa

untuk mengimplementasikan model ideal tersebut. Ini tampak dalam bagaimana beliau merencanakan, merumuskan dan melaksanakan kebijakan-kebijakan untuk kepentingan Sumenep yang lebih baik. Indikasi paling nyata yang bisa terlihat adalah tiadanya konflik politk atau benturan sosial yang berarti selama sepuluh tahun kepemimpinannya. Semua pihak dari kalangan mitra maupun rival politik seakan-akan mengikuti dan mendukung semua kebijakan Kiai Bupati Busyro dalam memimpin Sumenep.

Kesuksesan Kiai Bupati dalam membangun politik damai diakui oleh berbagai kalangan. Ini salah satunya disampaikan Kiai Taufiqurrahman FM, pengasuh Pesantren Mathlabul Ulum Jambu sekaligus politisi Parti PKB, sebagai berikut;

"Kiai Busyro merupakan seorang politikus ulung sehingga ia mampu meredam berbagai gejolak di masyarakat. Berbagai benih *chaos* bukan tidak pernah ada dan muncul, hanya saja langsung ditangani pihak-pihak kepercayaannya. Di samping itu, Kiai Busyro juga seorang orator ulung. Nasihat-nasihatnya selalu menyihir dan membuat siapapun pendengarnya merasa seperti dekat secara personal walaupun awalnya mungkin membenci Kiai Busyro."[2]

Hal senada juga disampaikan oleh Kiai Jurjiz, Ketua FPI Sumenep, sebagai berikut;

"Kemarin sempat terjadi perbedaan pendapat antara FPI dengan kebijakan yang diterapkan Busyro. Akan tetapi, permasalahan tersebut tidak sampai merembet ke mana-mana karena Kiai Busyro sendiri mendatangi saya di Pesantren Al-Is'af. Kedatangannya mampu melunturkan kemarahan saya seketika dan sayapun luluh. Padahal ketika itu, beliau tidak berkomunikasi sepatah katapun dengan saya."[3]

---

2 Taufiqurrahman, Pengasuh Pesantren Mathlabul Ulum Jambu sekaligus politisi Partai PKB Sumenep,wawancara langsung di kediaman informan di Jambu, Lenteng, 20 Oktober 2020.

3 Jurjiz, Pengasuh Pesantren Al-Is'af sekaligus Ketua FPI Sumenep, wawancara langsung

Dua testimoni tokoh di atas demikian menunjukkan kecakapan Kiai Bupati Busyro dalam berpolitik. Ia seperti sudah memiliki standar dan kriteria yang matang kapan harus turun tangan sendiri menyelesaikan persoalan dan kapan bisa mendelegasikan tugasnya pada orang-orang kepercayaan atau kaki- tangannya. Ini kurang lebih merupakan bentuk konkrit dari salah satu point orasi politiknya di atas perihal urgensi saling bergandengan tangan, bersilaturahmi, dan bermusyawarah. Secara lebih spesifik, kondusifnya iklim politik di Kabupaten Sumenep selama 10 tahun terakhir sangat dipengaruhi oleh empat hal, yakni gaya kepemimpinan Kiai Bupati Busyro, latar belakang organisasi yang kuat, serta komunikasi politik berdasarkan silaturahmi dan gaya persuasif yang efektif.

a. Gaya Kepemimpinan

Pada periode pertama kepemimpinannya, Kiai Bupati merumuskan 9 program pokok yang merupakan implementasi dari visi SUPER MANTAP. Sembilan program tersebut terdiri dari mencetak 5000 wirausaha muda, mengoptimalkan pelayanan gratis, meningkatkan kualitas pendidikan, meningkatkan pemberdayaan penyandang masalah kesehatan sosial, mempercepat pembangunan infrastruktur wilayah baik di daratan maupun di pulau, mengoptimalkan pasar tradisional, meningkatkan perlindungan bagi perempuan dan anak, mewujudkan kota berseri dan desa sejahtera, serta meningkatkan profesionalitas dan inovasi birokrasi.

Pemilihan 9 program pokok ini tentu sangat beralasan dan mencerminkanbanyakhal.Selainkesesuaiandengansemangatotonomi daerah, ini juga mencerminkan gaya kepemimpinan Kiai Bupati Busyro dalam struktur pemerintahan mengingat dalam waktu yang sama ia juga merupakan seorang pimpinan atau pengasuh pesantren. Dalam pemerintahan, prioritas utamanya tentu adalah kesejahteraan

di kediaman informan di Kalaba'an Guluk-guluk, 25 Oktober 2020.

masyarakat secara luas sementara dalam lingkup pesantren, *scope*-nya lebih spesifik dan *segmented*. Gaya kepemimpinan, dalam konteks ini, memegang peranan penting setidaknya karena ia banyak berdampak dan berpengaruh terhadap penyelenggaraan pemerintahan di bawah komando seorang pemimpin.

Dalam praktiknya, gaya kepemimpinan para kepala daerah banyak dipengaruhi oleh situasi dan kondisi setempat. Ini berkait erat dengan budaya dan kebiasaan yang ada maupun dinamika politik di wilayah masing-masing. Karena itulah, para kepala daerah umumnya dituntut mengombinasikan apa yang mereka ketahui secara konseptual teoretis dengan kondisi medan yang mereka hadapi, utamanya perihal bagaimana melakukan koordinasi dan komunikasi. Kombinasi yang demikian tidak boleh tidak diterapkan karena akan banyak berdampak pada hal-hal lain, mulai dari kedisiplinan dan kinerja pegawai hingga kehidupan sosial masyarakat secara luas sebagai dampak dari kinerja seorang pemimpin daerah.

Secara konseptual, keberadaan dan peran kepala daerah di era otonomi daerah sangatlah penting. Ia akan menjadi orang pertama yang berinisiatif, bergerak, mempelopori, mengarahkan pikiran dan pendapat bawahan, serta membimbing mereka untuk bersama-sama mencapai tujuan pemerintahan. Untuk memaksimalkan perannya sebagai seorang pemimpin, kepala daerah diharuskan memiliki sikap dasar dan sifat kepemimpinan serta teknik dan gaya kepemimpinan yang sesuai dengan situasi wilayah yang dipimpinnya. Tantangan yang secara khusus ia hadapi antara lain adalah soal bagaimana mewujudkan otonomi yang luas, nyata, dan bertanggung jawab. Ini tentu membutuhkan dukungan sumber daya aparatur yang prima, sumber daya alam yang kaya, sumber keuangan yang memadai, serta sarana dan prasarana yang proporsional demi meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui berbagai program dan strategi pelayanan serta pemberdayaan.

Di antara berbagai kualifikasi yang harus dimiliki seorang kepala daerah, gaya kepemimpinan adalah faktor yang cukup

menentukan. Gaya kepemimpinan yang proposional sesuai 'kebutuhan' masing-masing wilayah akan membawa kemajuan bagi masyarakat daerah dan begitu juga sebaliknya. Namun demikian, secara umum, ada beberapa prinsip dasar yang berlaku untuk semua wilayah, seperti keharusan kepala daerah untuk bersikap proaktif demi menjaga semangat kerja para bawahan. Di samping itu, ia juga harus mampu menggerakan masyarakat untuk berperan aktif dan berpartisipasi dalam pembangunan serta menjadi fasilitator dalam memaksimalkan efektifitas penyelenggaraan pemerintahan demi terwujudnya pelayanan yang maksimal kepada masyarakat di daerahnya.

Dalam konteks Sumenep, Kiai Bupati Busyro yang memiliki latar belakang sebagai pengasuh pesantren berhasil melenggang dua kali menduduki kursi kepala daerah pada periode 2011-2015 dan 2016-2020. Durasi yang tidak sebentar tersebut tentu mampu membentuk gaya kepemimpinan yang khas dari sosoknya. Apalagi, gaya kepemimpinan ini juga ditopang oleh karakter Kiai Bupati Busyro sendiri yang juga khas dan distingtif.

Secara teoretis, ada berbagai macam gaya kepemimpinan. Satu di antaranya adalah gaya demokratis yang dicirikan dengan proses dan kebiasaan di mana seorang pemimpin mempengaruhi atau memberi contoh yang baik kepada bawahannya dalam rangka mencapai tujuan pemerintahan. Istilah lain dari gaya ini adalah gaya kepemimpinan partisipatif. Asumsi yang mendasarinya adalah bahwa partisipasi para staff dalam proses pengambilan keputusan memungkinkan mereka memiliki komitmen yang lebih besar pada sasaran dan tujuan organisasi. Pendekatan ini tidak berarti absennya para pemimpin dalam proses pengambilan keputusan, tetapi pemahaman bersama perihal tujuan pemerintahan sehingga satu sama lain bisa saling bergandeng tangan.

Adapun ciri-ciri gaya kepemimpinan demokratis antara lain adalah sebagai berikut:

Pertama, pengambilan keputusan tidak mutlak merupakan keputusan pimpinan. Bawahan atau staff bisa memberi masukan bukan sebagai bentuk intervensi, tetapi perwujudan nilai musyawarah;

Kedua, pelimpahan sebagian wewenang pimpinan kepada bawahan, termasuk dalam proses pengambilan keputusan. Tidak semua keputusan bergantung sepenuhnya kepada pimpinan, sebab bawahan juga memiliki wewenang di wilayah tersebut dalam batas-batas yang wajar;

Ketiga, proses pembuatan keputusan dilakukan bersama antara pimpinan dan bawahan melalui komunikasi timbal balik (resiprokal);

Keempat, terjalinnya komunikasi yang baik antara pimpinan dan bawahan tanpa rasa takut atau canggung karena kelas jabatan;

Kelima, terlaksananya proses pengawasan yang wajar. Pemimpin tidak melakukan pengawasan secara berlebihan sehingga tidak memberi tekanan pada bawahan. Bawahan, di sisi lain, menjunjung tinggi kepercayaan yang diberikan oleh atasan atau pimpinannya;

Keenam, datangnya prakarsa atau inisiatif dari pimpinan maupun bawahan. Tidak hanya pimpinan, bawahan juga diberi hak seluas-luasnya untuk memprakarsai sesuatu yang berdampak positif bagi pemerintahan. Ini misalnya tampak dari kesempatan bawahan untuk mengeluarkan pendapat sesuai dengan asas demokrasi;

Ketujuh, penugasan berdasarkan permintaan. Tugas yang diberikan pimpinan bisa berasal dari permintaan bawahan;

Kedelapan, keseimbangan pujian dan kritik antarpimpinan dan bawahan. Pimpinan dan bawahan tidak selalu saling memuji atau mengkritik. Keduanya berjalan seimbang sesuai dengan kebutuhan dan kondisi. Contohnya adalah tindakan pimpinan yang mendorong prestasi bawahan serta kesetiaan bawahan kepada pimpinan dalam batas-batas yang wajar;

Kesembilan, sikap proporsional bawahan terhadap atasan. Bawahan tidak menjadi budak yang selalu menurut pada atasan

namun bawahan tetap menunjukkan rasa hormat yang tinggi sementara atasan selalu memperhatikan perasaan bawahan;

Kesepuluh, pengayoman atasan terhadap bawahan yang memungkinkannya mengerti masalah yang dialami bawahan sehingga dapat segera mengambil kebijakan yang relevan;

Kesebelas, terciptanya suasana saling percaya, menghormati, dan menghargai;

Kedua belas, kesediaan untuk memikul tanggung jawab secara bersama- sama mengingat kerja sama adalah kelebihan paling utama demi mencapai tujuan pemerintahan.[4]

Kedua belas kriteria tersebut begitu tampak dalam gaya kepemimpinan Kiai Bupati Busyro sehingga ia layak disebut sebagai pemimpin dengan gaya kepemimpinan demokratis. Namun demikian, terdapat hal-hal spesial dan distingif dari sosok Kiai Busyro yang belum ter-*cover* dalam kedua belas kritera tersebut. Pelabelan ini juga sesuai dengan beberapa testimoni perihal gaya kepemimpinan Kiai Bupati Busyro yang disampaikan beberapa staffnya. Salah satu di antaranya disampaikan Kasi Peserta Didik SMP di Dinas Pendidikan Sumenep berikut:

"Gaya kepemimpinan Bupati Sumenep bisa dikategorikan sebagai kepemimpinan demokratis. Dalam proses kepemimpinan, Bapak Bupati langsung terjun ke lokasi untuk melihat bagaimana kondisi daerahnya. Begitu melihat suatu persoalan, beliau langsung melakukan koordinasi dengan SKPD terkait sembari meminta masukan-masukan untuk menemukan pemecahan masalah yang tepat."[5]

Testimoni lain datang dari Sapri, salah satu anggota tim protokoler Bupati Sumenep yang menuturkan demikian:

4 Soekarto Indrafachrudi, *Bagaimana Memimpin Sekolah yang Efektif* (Bogor: Ghalia Indonesia, 2006), 21

5 Kasi Peserta Didik SMP, wawancara langsung di Bapedda Sumenep, 22 Oktober 2020.

"Kiai Busyro merupakan sosok pemimpin yang memiliki gaya kepemimpinan partisipatif aktif. Ini misalnya terlihat ketika Kiai Busyro ikut langsung merumuskan kurikulum Madrasah Diniyah untuk Sekolah Negeri di Kantor Dinas Pendidikan Sumenep. Tak tanggung-tangung, Kiai Busyro juga langsung memimpin rapat pada perumusan kurikulum Madin tersebut.[6]

Sedikitnya dari dua kesaksian di atas, tampak jelas bahwa Kiai Bupati Busyro secara umum menerapkan gaya kepemimpinan demokratis partisipatif. Selain tak sungkan memotivasi bawahan untuk bekerja lebih giat demi mencapai target yang sudah disepakati bersama, ia juga sering turun tangan sendiri menghadapi persoalan di lapangan seperti memahami betapa efek dari partitipasinya secara langsung begitu besar dalam mendorong kesuksesan berbagai program yang telah dicanangkan maupun mengatasi kendala dan persoalan yang muncul.

Kriteria lain yang menegaskan tipikal kepemimipinan Kiai Bupati Busyro yang demokratis serta partisipatif adalah perhatiannya yang sangat besar terhadap berbagai masukan dari bawahan bahkan masyarakat luas. Ini dipertegas oleh kepala Dinas Cipta Karya dan Tata Ruang sebagai berikut:

"Dalam proses penyelenggaraan pemerintahan daerah, utamanya ketika ingin mengambil suatu kebijakan, Bapak Bupati Busyro sangat memperhatikan masukan-masukan dari masyarakat maupun bawahan atau SKPD terkait. Hal yang juga tak pernah luput dari perhatian beliau adalah kebutuhan umum atau dasar yang paling diperlukan oleh mereka yang akan merasakan dampak langsung dari kebijakan apapun yang dikeluarkan Pemerintah Daerah."[7]

6 Sapri, anggota tim protokoler Bupati Sumenep, di rumah dinas Bupati Sumenep, wawancara langsung, 05 November 2020.

7 Kasi Peserta Didik SMP, wawancara langsung di Bapedda Sumenep, 22 Oktober 2020.

Testimoni tersebut mengesankan betapa Kiai Bupati Busyro tidak ingin otoriter dalam menjalankan tampuk pemerintahan sebagai kepala daerah. Ia menyerap aspirasi berbagai pihak dan memposisikan dirinya sebagai pimpinan sekaligus fasilitator yang dengan pengaruh serta kharismanya berupaya menjaring gagasan-gagasan terbaik dari mereka yang secara teknis lebih memahami seluk-beluk sebuah program maupun mereka yang akan secara langsung terdampak dari program apapun yang dijanlankan Pemerintah Kabupaten Sumenep.

Data lain yang turut menguatkan asumsi perihal gaya kepemimpinan Kiai Bupati Busyro yang demikian adalah pada saaat beliau akan menyusun RPJMD (Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah) sesuai dengan amanah Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional dan Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. UU tersebut mengamanahkan para kepala daerah untuk menyusun sejumlah dokumen perencanaan pembangunan daerah.

Dalam kesempatan tersebut, tepatnya 10 Maret 2016, beliau melibatkan sejumlah tokoh dari perwakilan berbagai elemen masyarakat untuk ikut urun rembug melalui program bertajuk "Serap Aspirasi." Tak hanya itu, Kiai Bupati Busyro juga melakukan FGD (*Focus Group Discussion*) kemudian Musrenbang dengan para *stakeholder* terkait untuk benar-benar menyempurnakan RPJMD-nya. Musrenbang sendiri merupakan forum yang demikian penting dalam proses penyusunan RPJMD Kabupaten Sumenep sebab merupakan menjadi wadah strategis dalam memetakan arah pembangunan selama lima tahun mendatang.

Selain fokus menampung aspirasi bawahan dan masyarakat, tipikal lain yang cukup dominan dalam gaya kepemimpinan Kiai Bupati Busyro selama dua periode adalah kesediaannya turun ke lapangan untuk melakukan *blusukan* demi mengetahui langsung persoalan yang terjadi di masyarakat. Ini salah satunya disebutkan

dalam kesaksian Bapak Junaidi, salah satu tokoh masyarakat di Kecamatan Lenteng. Menurutnya, selama menjabat sebagai Bupati di Kabupaten Sumenep, Kiai Bupati Busyro selalu memperhatikan keluhan masyarakat dan selalu berusaha memenuhi kebutuhan mereka. Ini, menurut Junaidi, dilakukan dengan cara terjun langsung ke lapangan untuk mendengar berbagai permasalahan dan aspirasi masyarakat.[8]

Testimoni yang nyaris serupa dengan kesaksian tokoh masyarakat tersebut dismpaikan oleh Kepala Dinas Pendidikan dalam wawancara berikut:

"Selama masa jabatannya, Bapak Bupati Busyro senantiasa memperhatikan keadaan masyarakat Sumenep. Dalam sektor pendidikan, misalnya, Bupati Busyro menginstruksikan agar pendidikan harus benar-benar diperhatikan guna meningkatkan mutu dan kualitas sumber daya manusia sehingga *output*-nya mampu berperan aktif dan berkontribusi dalam pembangunan daerah ke depan."[9]

Sementara itu, masih terkait dengan konteks ini, Kasat Pamong Praja Sumenep memberi testimoni sebagai berikut;

Kiai Busyro memiliki dua cara unik sebagai seorang pemimpin untuk menyerap aspirasi dan keluhan masyarakat. *Pertama* adalah melakukan Salat Jum'at keliling dan yang *kedua* adalah selalu hadir ketika diundang dalam acara *walimahan* atau sejenisnya. Hal ini dimaksudkan untuk menghilangkan sekat antara pemimpin dengan masyarakat yang dipimpinnya, selain juga untuk menyaksikan langsung dinamika kehidupan masyarakat dan persoalan-persoalan yang muncul di baliknya.[10]

---

8 Junaidi, tokoh masyarakat Lenteng, wawancara langsung di kediaman informan, 29 Oktober 2020.

9 Syaiful, Kepala Sekolah SD Talang Saronggi, wawancara langsung di kediaman informan, 28 Oktober 2020.

10 Purwo, Kasat Pamong Praja Sumenep, wawancara langsung di kantor Pamong Praja

Selain berdasarkan beberapa kriteria konseptual dan testimoni di atas, gaya kepemimpinan Kiai Bupati yang demokratis juga didukung oleh berbagai indikator penyelenggaraan pemerintahan yang demokratis. Indikator-indikator tersebut berkisar pada proses pengambilan keputusan dan pemecahan masalah yang idealnya dihadapi dengan tegas sembari melibatkan berbagai pihak. Dalam praktinya, beban tugas kepala daerah yang begitu banyak mulai dari pemerintahan, pembangunan, dan kemasyarakatan sering membuat mereka *kewalahan* dan akhirnya menjadi beban pikiran. Di sinilah kelihaiannya membuat keputusan dipertaruhkan sebab citranya akan lebih ditentukan dari sisi tersebut dibanding keterampilan melakukan kegiatan- kegiatan teknis. Terkait itu, Harbani Pasollong mengemukakan bahwa salah satu kriteria kepemimpinan ideal adalah kepiawaian membuat keputusan yang efektif dan rasional serta kesediaan memikul dampak dan risiko yang mungkin muncul sebagai konsekuensi dari keputusan yang diambil".[11]

Dalam mengambil keputusan, Kiai Bupati Busyro sangat terbuka atas masukan dan gagasan dari para bawahannya. Ia bahkan tak segan menyilakan masing-masing anggota rapat, misalnya, untuk satu-satu unjuk suara terkait sebuah tema yang didiskusikan. Ini salah satunya disampaikan dalam kesaksian Kabag Umum ketika diwawancarai di Rumah Dinas Bupati Sumenep berikut;

"Selama dua periode kepemimpinan Kiai Busyro, koordinasi yang dibangun antara atasan dan bawahan sangatlah baik. Setiap muncul permasalahan, Kiai Busyro selalu membawanya dalam forum musyawarah sebelum menentukan tindakan atau mengambil keputusan apapun sehingga tercipta komunikasi yang baik antara atasan dan bawahan. Dengan modal ini, setiap masalah

Sumenep, 27 Oktober 2020.

11 Harbani Pasolong, *Kepemimpinan Birokrasi* (Bandung: Alfabeta, 2013), hlm. 12.

dapat terselesaikan dengan baik tanpa mengganggu proses kerja yang ada".[12]

Terkait ini, Kiai Taufiqurahman FM juga menambahkan bahwa salah satu faktor di balik keberhasilan Kiai Busyro memimpin Kabupaten Sumenep selama dua periode adalah komunikasi antaratasan dan bawahan. Ini baginya mampu menciptakan koordinasi dan kerjasama yang sejalan sesuai dengan tujuan kerja yang telah direncanakan."[13]

Selain *open* dan egaliter, Kiai Bupati Busyro juga dikenal dengan sifatnya yang tegas dalam proses pengambilan keputusan. Ini misalnya disampaikan Kasi Peserta Didik SMP sebagai berikut;

"Dalam kapasitasnya sebagai seorang pimpinan/kepala daerah, Bupati Busyro adalah tipikal yang bergerak lebih awal atau menjadi pelopor. Ia juga mengarahkan bawahannya, membimbing, menuntun, memotivasi, dan menggerakkan mereka untuk mencapai tujuan bersama. Namun demikian, di sisi lain, ia juga melakukan pengawasan atas tingkah laku aparatur pemerintahan yang ia pimpin. Gaya kepemimpinannya cenderung tegas dan cepat dalam merespon setiap permasalahan yang ada. Setiap keputusan yang telah diambil selalu berdasarkan musyawarah sehingga menuntut semua pihak untuk mengawal dan mematuhinya demi menciptakaan keadaan harmonis seperti yang diharapkan."[14]

Hal yang sama disampaikan salah satu tokoh masyarakat, Ahyak, yang menyebut bahwa kebijakan Kiai Bupati Busyro mau tak mau dipatuhi dan dikawal semua pihak sebab mereka ikut dilibatkan dalam proses pengambilan keputusan terkait. Jika di lapangan

12 `Ilyas, Kabag Umum Rumah Dinas Bupati Sumenep, wawancara langsung di rumah dinas Bupati Sumenep, 01 November 2020.

13 Taufiqurrahman, Pengasuh Pesantren Mathlabul Ulum Jambu sekaligus politisi Partai PKB Sumenep,wawancara langsung di kediaman informan di Jambu, Lenteng, 20 Oktober 2020.

14 Kasi Peserta Didik SMP, wawancara langsung di Bapedda Sumenep, 22 Oktober 2020.

terdapat pelanggaran oleh masyarakat maupun staff pemerintahan baik disengaja maupun tidak, Kiai Bupati Busyropun tidak akan ragu menjatuhkan sanksi tegas tanpa toleransi dan kompromi.[15]

Kriteria lain dari gaya kepemimpinan demokratis adalah kebiasaan seorang pemimpin memotivasi bawahannya. Motivasi berfungsi sebagai daya penggerak dari dalam diri untuk melakukan aktivitas tertentu dalam mencapai sebuah tujuan khusus meski dari segi proses, motivasi dapat muncul dan atau dirangsang oleh faktor luar."[16] Terkait ini, Kiai Bupati Busyro tampak begitu memahami posisinya sebagai orang nomor 1 di Sumenep yang motivasi dan segala nasihatnya akan begitu berarti bagi para bawahan maupu masyarakat, utamanya dalam konteks mempercepat laju kemajuan suatu daerah. Sebab itulah, ia gemar memberi motivasi bagi siapapun yang berinteraksi dengannya. Ini misalnya dismpaikan Ketua Paguyuban Camat se-Kabupaten Sumenep sebagai berikut;

"Kiai Busyro sering memberikan arahan dan bimbingan kepada staff maupun masyarakat yang belum sepenuhnya paham atas setiap kebijakan yang ia ambil. Tak jarang, ia terjun langsung untuk memberikan klarifikasi semacam ini demi menghindari kesalahpahaman publik. Dengan cara demikian, staff maupun masyarakat yang belum paham dapat sepenuhnya mengerti kebijakan yang diambil oleh Kiai Busyro sehingga kesalahpahaman semacam itu tidak semakin menyebar luas".[17]

Selain memberikan motivasi secara verbal dan eksplisit, tak jarang Kiai Bupati Busyro menyuntikkan motivasi melalui pujian terhadap prestasi para staff atau bawahannya seperti kedisiplinan

15 Ahyak, tokoh masyarakat Lenteng, wawancara langsung di kediaman informan, 01 November 2020.

16 Anwar Prabu Mangkunegara, *Manajemen Sumber Daya Manusia Perusahaan* (Bandung: PT Remaja Rosdakarya, 2005), hlm. 61.

17 Farid, Ketua Peguyuban Camat di Sumenep, wawancara langsung di kediaman informan, 08 November 2020.

dalam kehadiran. Ini seperti disampaikan Ilyas, salah satu anggota tim protokoler, bahwa Kiai Bupati Busyro tak segan memuji prestasi bawahan sembari menyemangati mereka dalam menjalankan pekerjaan sebagai pelayan masyarakat untuk menjaga stabilitas kinerja dan memaksimalkannya sebaik mungkin.[18] Testimoni singkat namun demikian berharga ini cukup menunjukkan betapa Kiai Bupati Busyro memahami kecenderungan umum setiap individu yang seringkali semakin terpacu untuk menunjukkan prestasi terbaik begitu mendapat *reward* atau pujian yang sifatnya verbal. Skalanya bahkan sangat mungkin naik drastis manakala pujian tersebut disampaikan seorang atasan yang demikian dihormati dan disegani seperti sosok Kiai Bupati Busyro. Dengan demikian, melalui gaya kepemimpinan demokratis, semua permasalahan dalam penyelenggaraan pemerintahan sangat berpotensi untuk diselesaikan dengan kerjasama dan komunikasi yang sehat antara atasan dan bawahan.

Poin selanjutnya adalah keteladanan. Kiai Bupati Busyro tidak hanya menyampaikan apa saja yang harus dilakukan bawahannya, tetapi juga mencontohkannya dengan *lisan al-hal.* Konsistensi yang demikian membuat para bawahan mau tak mau meneladani kinerjanya layaknya sebuah kebutuhan bahkan keharusan. Ini senada dengan konsep yang dibangun Abraham H. Maslow bahwa perilaku seseorang didorong oleh motivasi yang berakar pada kebutuhan mengingat setiap orang memiliki kebutuhan masing- masing. Ketika suatu kebutuhan muncul, akan terjadi ketidakseimbangan dan ketegangan dalam diri orang tersebut yang kemudian menuntut pemenuhan. Dalam konteks ini, teladan yang diberikan seseorang tidak secara otomatis

18 Ilyas, Kabag Umum Rumah Dinas Bupati Sumenep, wawancara langsung di rumah dinas Bupati Sumenep, 01 November 2020.

akan ditiru tanpa adanya suatu kebutuhan yang relevan.[19] Kiai Busyro menunjukkan teladan yang baik kepada bawahannya tak hanya dalam kapasitasnya sebagai seorang pimpinan, tetapi juga sebagai seorang tokoh masyarakat yang identik dengan perilaku mengayomi dan membimbing masyarakat. Di sinilah ia 'menjerat' para bawahannya untuk mau tak mau memaksimalkan kinerja dan pengabdian dengan menjadikannya *role model*.

Pada dasarnya, terkait dengan keteladanan, keberhasilan seorang pemimpin sangat ditentukan oleh sifat, perangai atau ciri pribadi yang dimiliki pemimpin tersebut. Ciri-ciri ideal yang perlu dimiliki seorang pemimpin menurut Sondang P Siagian adalah pengetahuan umum yang luas, daya ingat yang kuat, rasionalitas, obyektivitas, pragmatisme, fleksibilitas, adaptabilitas, orientasi masa depan sifat inklusif, komitmen akan ketepatan waktu, rasa kohesi yang tinggi, naluri relevansi, keteladanan, ketegasan, keberanian, yang antisipatif, kesediaan menjadi pendengar yang baik, kapasitas integratif, kemampuan untuk bertumbuh dan berkembang, analitis, menentukan skala prioritas, membedakan yang urgen dan yang penting, keterampilan mendidik, dan berkomunikasi secara efektif.

Walaupun teori sifat semacam ini memiliki berbagai kelemahan, utamanya karena terlalu deskriptif dan karenanya tidak selalu ditemukan relevansi antara sifat yang dianggap unggul dengan efektivitas kepemimpinan, dan karenanya dianggap kuno, senyatanya ia tetap relevan. Ini misalnya terjadi ketika nilai-nilai moral dan akhlak yang terkandung dalam berbagai rumusan sifat, ciri atau perangai pemimpin yang ideal dikorelasikan dengan konsep keteladanan yang menjadi magnet perubahan banyak hal.[20]

19 M. Ngalim Purwanto, *Psikologi Pendidikan* (Bandung: Rosdakarya, 1993), hlm. 61.

20 Sondang P. Siagian, *Organisasi Kepemimpinan, Perilaku Administrasi* (Jakarta: CV. Haji

Teori ini didasarkan pada asumsi bahwa kepemimpinan merupakan perilaku seorang individu ketika ia mengarahkan sekelompok orang untuek mencapai tujuan tertentu. Dalam hal ini, perilakunya dapat dideskripsikan dengan tindakan yang cenderung mementingkan bawahan, melakukan dan atau melayani konsultasi dengan keramahan, mendukung, membela, mendengarkan, menerima usul dan memikirkan kesejahteraan bawahan serta memperlakukan mereka setara dirinya. Di sisi lain, perilaku dasar pemimpin menurut model *leadership continuum* ada dua, yaitu berorientasi kepada pemimpin dan bawahan. Sedangkan berdasarkan model grafik kepemimpinan, perilaku setiap pemimpin dapat diukur melalui dua dimensi yaitu perhatiannya terhadap hasil/tugas dan terhadap bawahan/hubungan kerja. Kecenderungan perilaku pemimpin seperti disebutkan dalam berbagai teori tersebut, pada hakikatnya tidak dapat dilepaskan kembali dari persoalan fungsi dan gaya kepemimpinan.[21]

Dalam hal ini, keteladanan yang cukup sering ditunjukkan Kiai Bupati Busyro adalah dalam ketegasan menegakkan peraturan, termasuk instruksi dari pemerintah pusat. Seorang ajudan menggambarkan bagaimana Kiai Bupati Busyro begitu tegas menerapkan kebijakan yang telah ditetapkan secara merata terhadap semua kalangan tanpa pandang bulu. Ia bahkan menceritakan bagaimana Kiai Bupati Busyro dengan tegas menjatuhkan sanksi pada salah seorang bawahan yang sekaligus merupakan salah satu keluarganya saat yang bersangkutan terbukti sah dan meyakinkan melanggar aturan dan prosedur yang berlaku. Sambil menangis, tuturnya, Kiai Bupati Busyro menegaskan konsekuensi yang harus dihadapi sang famili sembari memastikan bahwa tidak ada yang bisa mengganggu gugat keputusan tersebut. Inilah yang sang

Mas Agung, 1994), 75-76

21 Ibid., 78

ajudan merupakan contoh nyata yang barangkali sulit ditiru oleh para pejabat pemerintahan maupun masyarakat Sumenep."[22] Di balik ketegasannya yang tak tebang pilih, Kiai Bupati Busyro adalah tipikal pemimpin yang lembut hatinya. Ini disampaikan oleh salah satu tokoh masyarakat bernama Abdurrasyid. Menurutnya, Kiai Bupati Busyro merupakan pemimpin yang patut dijadikan panutan dalam hal keluhuran budi dan kelembutan hati. Ia sangat mementingkan bawahan, selalu memikirkan kesejahteraan mereka hingga memperlakukan mereka sebagaimana ia memperlakukan diri sendiri. Kiai Bupati Busyro, selain itu, menurutnya selalu siap menampung aspirasi bawahan dan masyarakat, sehingga tidak ada kecanggungan dalam komunikasi meski mereka tetap menghormati dan segan kepadanya."[23]

Uniknya, dalam menampung aspirasi bawahan ataupun masyarakat, Kiai Bupati Busyro memadukan sikapnya yang terbuka dengan kesederhanaan yang membuat orang lain tak canggung dan seperti tak berjarak. Ia juga sangat peka terhadap kebutuhan masyarakat sehingga tanpa dituturkan secara verbalpun, ia seringkali sudah memahami apa yang diinginkan warganya. Setelah itu, barulah ia 'mengolah' aspirasi tersebut dengan kreativitas dirinya dalam meramu program inovatif serta semangat dan etos kerjanya yang demikian tinggi. Kesan ini disampaikan Sekretaris Daerah Sumenep yang lebih lanjut mengatakan bahwa sosok Kiai Bupati adalah teladan Busyro adalah teladan multidimensi, utamanya dalam hal menyerap aspirasi yang tersurat maupun tersirat dari bawahan dan masyarakatnya."[24]

22 Sapri, anggota tim protokoler Bupati Sumenep, wawancara langsung di rumah dinas Bupati Sumenep, 05 November 2020.

23 Abdurrasyid, tokoh masyarakat Bluto, wawancara langsung di kediaman informan, 01 November 2020.

24 Ilyas, Kabag Umum Rumah Dinas Bupati Sumenep, wawancara langsung di rumah dinas Bupati Sumenep, 01 November 2020.

Testimoni lain dari kalangan *grass root* disampaikan Bapak Jupri Ali. Menurutnya, sejak pertama kali menjabat sebagai kepala daerah, Kiai Bupati Busyro telah melahirkan beragam inovasi melalui program-program unggulan yang diusungnya demi kemajuan Sumenep. Ia juga menggarisbawahi pembangunan di sektor pelayanan publik yang menurutnya sangat pesat dan telah banyak dirasakan masyarakat Sumenep."[25] Berbagai testimoni tersebut seolah menunjukkan bahwa terpilihnya Kiai Bupati Busyro dalam ajang Pilkada 2015 sangatlah beralasan dan bukan sekadar keberuntungan atau permainan politik. Ia benar-benar dipercaya oleh bawahan maupun masyarakatnya untuk memajukan Sumenep dan membenahi hal-hal yang belum selesai ia mulai atau selesaikan pada periode pertama kepemimpinannya.

Selain kapasitas pribadi dan bekal pengalaman yang memadai, kepiawaian Kiai Bupati Busyro memimpin juga banyak dipengaruhi oleh *track record*-nya di berbagai organisasi serta penguasannya akan nilai-nilai tradisional maupun progresif yang hidup di masyarakat Sumenep. Sebelum menjabat sebagai kepala daerah, Kiai Bupati Busyro adalah seorang organisatoris andal yang terbilang sukses baik di organisasi sosial keagamaan maupun organisasi politik. Ia tampak telah matang sebagai seorang pemimpin dan cukup banyak mencicipi asam garam organisasi serta bertemu dengan berbagai tipikal bawahan, mitra maupun rival dan *stakeholders* dari berbagai kalangan. Di berbagai organisasi tersebut, ia selalu berhasil menunjukkan keberanian, integritas, serta pengabdian yang konsisten. Ini juga merupakan hal yang disampaikan oleh Bapak Jupri Ali perihal beberapa organisasi yang pernah digawangi Bupati Busyro, mulai dari IPNU, PMII, NU, hingga PKB dan DPRD."[26]

25 Jupri Ali, Pegawai Kecamatan Lenteng, wawancara langsung di kediaman informan, 09 November 2020.

26 Jupri Ali, Pegawai Kecamatan Lenteng, wawancara langsung di kediaman informan, 09 November 2020,

b. Latar Belakang Organisasi yang Kuat

Prestasi gemilang yang ditorehkan Kiai Bupati Busyro selama dua periode memimpin Sumenep bukanlah sebuah kebetulan atau capaian instan. Pengalamannya malang-melintang di berbagai organisasi sejak mengenyam pendidikan di bangku sekolah banyak mempengaruhi keberhasilan tersebut. Sejak remaja, Kiai Bupati Busyro sudah aktif di IPNU (Ikatan Pelajar Nahdhatul Ulama) Sumenep. Momen-momen ini, menurut Sitrul, sudah cukup jelas menunjukkan naluri kepemimpinan yang kemudian ia asah di tahapan-tahapan selanjutnya. Lepas dari jabatan sebagai pimpinan IPNU satu periode, Busyro remaja bukannya kapok, tetapi justru semakin 'kecanduan' berproses di berbagai organisasi.[27]

Jiwa organisatoris dan kepemimpinan Busyro dewasa selanjutnya ia kembangkan semasa berkuliah di Yogyakarta. Ia memilih PMII (Pergerakan Mahasiswa Islam Indonesia) sebagai tempatnya berproses melatih jiwa kepemimpinan secara khusus dan keorganisasian secara umum. Pilihannya ini bisa jadi disebabkan karena secara ideologis, PMII memiliki banyak ketersinggungan dengan IPNU. Selepas dari Yogyakarta, ia pulang kampung dan mulai menjalani amanah untuk mengelola sekaligus memimpin Pesantren Al-Karimiyah di Barajih, Gapura, Sumenep, warisan dari kakeknya.

Namun demikian, ia tampak belum puas di situ. Tanpa melepaskan amanahnya di pesantren, ia juga aktif di Pagar Nusa bersama Sa'id Abdullah. Dari situlah ia kemudian memperlebar relasi dan kariernya ke PCNU Sumenep dan sempat membidangi divisi dakwah. Tak lama, karirnya di NU terus meroket hingga di posisi puncak nan strategis sebagai ketua Tanfidziyah PCNU Sumenep.

27 Sitrul, tokoh masyarakat Sumenep, wawancara langsung di warung pecel depan rumah dinas Bupati Sumenep, 09 November 2020.

Jabatan tersebut semakin melambungkan namanya sehingga ia merasa terpanggil sekaligus percaya diri untuk kemudian masuk ke organisasi politik, yakni PKB (Partai Kebangkitan Bangsa). PKB merupakan salah satu partai yang didirikan pada era reformasi ketika kran politik dibuka selebar-lebarnya. Di bawah bendera PKB, Kiai Bupati Busyro sempat menduduki posisi sebagai Ketua PKB Sumenep dan berhasil membawa partai baru tersebut memenangkan 25 kursi DPRD dengan 376.058 suara. Dengan keberhasilan ini, PKB menjadi partai tunggal yang menang dalam pemilu 1999 di Sumenep. Mau tak mau, momentum ini semakin menaikkan pamor Kiai Bupati Busyro dalam kancah politik lokal Sumenep.

Tak hanya itu, kemenangan tersebut juga sekaligus mendapuknya sebagai ketua DPRD Sumenep pada periode 1999-2004. Keadaan tidak banyak berubah pada Pemilu selanjutnya di mana Kiai Bupati Busyro kembali memimpin DPRD untuk periode 2004-2009. Selama kepemimpinannya ini, Kiai Bupati Busyro banyak menciptakan berbagai gebrakan yang belum pernah ada sebelumnya. Dua di antaranya adalah melakukan pengawasan dalam proses perencanaan anggaran serta dalam proses implementasi program di lapangan dalam rangka mewujudkan pembangunan yang tepat sasaran dan sesuai dengan rencana yang telah dicanangkan. Terobosannya ini terbukti efektif menciptakan perubahan menggembirakan di Kabupaten Sumenep sehingga pendapatan daerah tiap tahunnya secara konsisten meningkat.

Di luar hal-hal teknis tersebut, dua periode memimpin DPRD Sumenep memberi pengalaman yang sangat berarti dan luar biasa bagi Kiai Bupati Busyro soal kondisi *real* di Sumenep. Berbeda dengan para pemimpin yang biasanya berdiam di menara gading, ia mengetahui kondisi Sumenep dengan detail sehingga bekalnya memimpin sebagai seorang bupati terbilang lebih dari cukup. Ia mengetahui titik-titik mana

yang harus ia kembangkan dan tingkatkan, titik mana yang harus diperbaiki, hingga titik mana yang masih memerlukan inisiasi awal demi mempercrpat pembangunan di Sumenep. Pola kepemimpinannya sebagai bupati juga bisa banyak terbaca dari *track record-* nya selama menjadi ketua dewan di mana kebijakan-kebijakan yang ia hasilkan sangatlah populis dan berpihak pada kemaslahatan serta asas kebermanfaatan bagi masyarakat Sumenep.

Di antara berbagai atribut yang disematkan padanya terkait pengalaman organisasi yang demikian panjang dan matang, utamanya sebagai ketua DPRD, Kiai Bupati Busyro agaknya paling dikenal sebagai sosok yang disegani baik oleh kawan maupun lawan politik. Kepiawaiannya memimpin selama sepuluh tahun terakhir bahkan memunculkan testimoni yang cukup hiperbolik—meski bukan berartki tak argumentatif dan berdasarkan fakta—perihal kelayakannya untuk kembali memimpin Sumenep andai masih ada kesempatan ke arah tersebut. Ini ditegaskan oleh Kiai Taufiqurrahman FM sebagai beriku;

Seandainya masa jabatan seorang kepala daerah tidak dibatasi hanya dua periode, Kiai Busyro sebenarnya masih sangat layak untuk memimpin Sumenep. Ia adalah sosok pemimpin yang agresif, piawai berbicara, berpengalaman dan sigap mengatasi masalah sehingga masalah apapun segera tertangani dan tidak berlarut-larut. Contohnya, ketika Kiai Busyro berbeda pendapat dengan FPI (Front Pembela Islam), beliau langsung bersilaturahmi ke pimpinan FPI seperti tak memedulikan arogansi pihak pimpinan FPI.[28]

Testimoni Kiai Taufiqurrahman di atas kurang lebih menunjukkan bahwa Kiai Bupati Busyro lebih dari pantas dan layak dijadikan acuan oleh pemimpin-pemimpin Sumenep berikutnya. Ia layaknya sosok

28 Taufiqurrahman, Pengasuh Pesantren Mathlabul Ulum Jambu sekaligus politisi Partai PKB Sumenep,wawancara langsung kediaman informan di Jambu, Lenteng, 20 Oktober 2020.

Abu Bakar yang digambarkan Umar dalam momen suksesinya sebagai khalifah. *At'ata man ba'daka* (Kamu merepotkan para penggantimu) yang menyiratkan betapa berat tugas khalifah setelahnya sebab Abu Bakar terlanjur memancangkan standard kepemimpinan yang sukses dan begitu berwibawa.

c. Silaturrahmi sebagai Dasar Komunikasi Politik Damai

Konsep *silaturrahmi* sempat dikenalkan dan diperintahkan Al-Qur'an lewat sebuah ayat yang terjemahnya adalah sebagai berikut;

Hai sekalian manusia, bertakwalah kepada Tuhanmu yang telah menciptakan kamu dari seorang diri, dan dari padanya Allah menciptakan istrinya; dan dari pada keduanya Allah memperkembangkan laki-laki dan perempuan yang banyak. Dan bertakwalah kepada Allah yang dengan (mempergunakan) nama- Nya kamu saling meminta satu sama lain, dan (peliharalah) hubungan *silaturrahmi*. Sesungguhnya Allah selalu menjaga dan mengawasi kamu.

Ayat di atas menunjukkan bahwa imbauan untuk ber-*silaturrahmi* muncul setelah perintah bertakwa kepada Allah. Ini kurang lebih menyiratkan bahwa jalinan tali persaudaraan antarsesama seharusnya dibina berdasarkan ketakwaan bukan berdasarkan kekayaan, kecantikan, keturunan, pangkat maupun jabatan. Persaudaraan yang dilatarbelakangi oleh maksud-maksud semacam itu akan mudah sirna dan cenderung tidak bertahan lama. Ini berbeda dengan persaudaraan berdasarkan ketakwaan yang akan membuat ketentraman lahir dan batin serta membawa berkah.

Penyandingan perintah bertakwa dan menjalin *silaturrahmi* bahkan termuat dalam dua ayat, yakni QS. Al-Nisa [4]: 1) dan (QS. Al-Hujurat [59]: 10). Ini kembali menguatkan bahwa ketakwaan dan jalinan *silaturrahmi* adalah dua hal pokok yang tidak dapat

dipisahkan. Karenanya, secara kualifikasi, mereka yang bertakwa kepada Allah dapat dilihat salah satunya dari yang bersangkutan menyambung dan menjalin tali *silaturrahmi* dengan sesama.[29]

Kiai Bupati Busyro, dalam kaitannya dengan ini, tampak tidak sama sekali mengabaikan urgensi *silaturrahmi* di tengah jabatannya sebagai pimpinan publik dan atau politik. Ia bahkan menjadikannya sebagai salah satu ruh inti dalam kepemimpinannya yang ia terapkan baik dalam interaksinya dengan mitra maupun rival politik, atau dengan pejabat maupun masyarakat. Ia tampak melihat bahwa persoalan agama dan politik tidak dapat dipisahkan satu sama lain dan harus saling mendukung. Tak salah jika dalam berbagai orasi politiknya, Kiai Bupati Busyro selalu menyampaikan betapa pentingnya *silaturrahmi* yang dapat menyatukan perbedaan pendapat, memudahkan tercapainya kata mufakat dan atau persetujuan bersama hingga menghindari hal-hal kontraprodukif semisal saling mencaci maki dan menjatuhkan. Resep sederhana demikian terbukti *works* di lapangan.

The power of silaturrahmi ini khususnya sangat tampak ketika Kiai Bupati Busyro berbeda pendapat dengan ketua FPI Sumenep pada kisaran 2017. Pada saat itu, menurut analisis banyak pihak, apabila Kiai Bupati Busyro tidak ber-*silaturrahmi* ke kediaman ketua FPI Sumenep yang terletak di Kalaba'an Guluk-Guluk, sangat dimungkinkan akan terjadi demonstrasi besar-besaran di Kabupaten Sumenep. Namun demikian, *silaturrahmi* yang dilakukan Kiai Bupati Busyro memungkinkan hal tersebut tidak terjadi dan benih-benih konflikpun mereda. Ini bahkan terjadi tanpa Kiai Bupati Busyro mengeluarkan sepatah katapun sebab kunjungannya ke pihak lawan politik semacam itu sudah dianggap menyiratkan amat banyak hal. Ini diakui sendiri oleh Kiai Jurjiz,

29 Jalaluddin Rakhmat, *Psikologi Komunikasi* (Bandung: Remaja Rosdakarya, 1999), hlm. 174.

sang ketua FPI, betapa kemarahannya saat itu seketika sirna menerima kunjungan sang kiai bupati.[30]

Sebuah kisah lain turut menguatkan bagaimana Kiai Bupati Busyro begitu piawai mengelola emosi dan menunjukkan kerendahan hati. Ini dituturkan oleh Sapri, anggota tim protokoler Bupati Sumenep, sebagai berikut;

Salah satu rival politik Kiai Busyro, seorang politisi papan atas di Kabupaten Sumenep, terang-terangan menunjukkan ketidaksukaannya terhadap beliau. Ia bahkan bersumpah di sebuah forum terbuka bahwa jika Kiai Busyro meninggal, ia tidak akan berkunjung melayat dan apabila dia duluan yang meninggal dunia, ia juga melarang Kiai Busyro melayat ke rumahnya. Suatu ketika, sang politisi menderita sakit dan dirawat inap di salah satu rumah sakit di Sumenep. Kiai Busyro datang menjenguknya sehingga yang bersangkutan merasa sedih sekaligus terharu dengan kebesaran hati dan sikapnya yang bersahaja. Kesediaan Kiai Busyro datang menjenguk dan menjalin *silaturrahmi* tak pelak membuat seisi rumah sakit terharu dan sebagian bahkan meneteskan air mata.[31]

Dua kisah di atas hanyalah sekelumit bukti dari betapa Kiai Bupati Busyro tidak pernah melepaskan ruh agama, dalam hal ini *silaturrahmi*, dari setiap laku kepemimpinannya. Alih-alih mempertimbangkan kecenderungan manusiawi yang menuruti emosi dengan membalas hal buruk dengan yang serupa atau yang lebih buruk, ia lebih mengutamakan kemaslahatan umat, persatuan, persaudaraan, dan perdamaian. Upayanya pun tak sia-sia. Selama satu dasawarsa kepemimpinannya, kesediaan untuk mengenyampingkan kecenderungan umum manusiawi untuk semacam membalas dendam dan semacamnya terbukti sukses

30 Sapri, anggota tim protokoler Bupati Sumenep, wawancara langsung di rumah dinas Bupati Sumenep, 05 November 2020.

31 Sapri, anggota tim protokoler Bupati Sumenep, wawancara langsung di rumah dinas Bupati Sumenep, 05 November 2020.

mengendalikan keadaan dan iklim politik sehingga hal-hal yang tak diinginkan dapat dicegah.

d. Komunikasi Persuasif yang Efektif

Dengan menjadikan *silaturrahmi* sebagai wadah keakraban dan keterbukaan menerima perbedaan, termasuk pandangan dan sikap politik, Kiai Bupati Busyro juga dikenal dengan komunikasinya yang *soft* serta persuasif dalam mengatasi berbagai permasalahan yang terjadi di Sumenep. Ini memungkinkan berbagai permasalahan tersebut terurai dan terselesaikan dengan baik tanpa sentuhan apalagi tindakan yang terkesan kasar, anarkhis, dan memaksa.

Komunikasi persuasif, secara konseptual teoretis, merupakan suatu usaha mengubah sikap, kepercayaan atau tindakan *audiens* demi mencapai suatu tujuan tertentu. Secara sederhana, komunikasi persuasif yang efektif adalah kemampuan menyampaikan suatu pesan dengan cara elegan yang alih-alih membaut *audiens* merasa didekte, tetapi justru diberikan pilihan sehingga mereka cenderung menyetujui gagasan yang disampaikan *persuader*. Komunikasi semacam ini umumnya dimaksudkan untuk menjual ide atau gagasan, memberi saran agar prosedur operasi menjadi lebih efisien, atau mengumpulkan suatu dukungan untuk kegiatan tertentu. Namun demikian, tujuan yang paling pokok dan umum dari komunikasi persuasif adalah mempengaruhi *audiens* dengan cara mengubah keyakinan, nilai atau sifat yang melekat kepadanya. Untuk tujuan demikian, isi pesan persuasif umumnya berusaha mengkondisikan, menguatkan atau menciptakan perubahan dalam tanggapan *audiens*. Ini sesuai dengan tujuan komunikasi persuasif secara konseptual yakni (a) membentuk tanggapan, (b) memperkuat tanggapan, dan (c) mengubah tanggapan. [32]

32 Elviano Ardianto dan Soleh Soemirat, *Dasar-dasar Public Relations* (Bandung: PT. Remaja Rosdakarya, 2012), 35

Dalam konteks ini, strategi komunikasi persuasif yang diterapkan Kiai Bupati Busyro ketika menyelesaikan setiap (potensi) permasalahan di Sumenep sedikit banyak sudah sesuai dengan prosedur komunikasi persuasif secara teoretis berikut;

Pertama, merumuskan strategi agar komunikasi persuasif dapat berjalan sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan. Langkah-langkah yang perlu dilakukan antara lain : a) pengumpulan dan analisis data, b) analisis atau evaluasi fakta-fakta, c) identifikasi masalah, d) pemilihan masalah yang ingin disampaikan atau dipecahkan, e) perumusan tujuan atau sasaran-sasaran, f) perumusan alternatif pemecahan masalah, g) penetapan cara mencapai tujuan (rencana kegiatan), h) evaluasi hasil kerja, dan i) rekonsiderasi.[33] Langkah pertama ini umumnya dilakukan Kiai Bupati Busyro dengan melakukan komunikasi langsung kepada pihak-pihak tertentu terkait sebuah persoalan yang dibidiknya. Ia biasanya memfokuskan investigasinya pada latar belakang persoalan, *key persons* yang terlibat, dan hal-hal detail lain terkait potensi konflik dalam sebuah persoalan.

Kedua, melakukan pendekatan. Dalam metode persuasif, ada tiga kategorisasi pendekatan yang bisa dilakukan, yakni berdasarkan media yang digunakan, sifat hubungan antara *persuader* dengan *audiens*-nya, serta pendekatan psikososial.[34] Kaitannya dengan ini, komunikasi *ala* Kiai Bupati Busyro tampak lebih dekat pada pendekatan kategori kedua dan ketiga, yakni sifat hubungan antara *persuader* dengan *audient* serta pendekatan psikososial. Kategori kedua secara teoretis dilakukan menggunakan komunikasi langsung maupun komunikasi tidak

33 Ibid., 28

34 Totok Mardikanto dan Sri Sutarni, *Petunjuk Penyuluhan Pertanian* (Surabaya: Usaha nasional, 1992), hlm. 29.

langsung, sementara pendekatan psikososial dilakukan dengan pendekatan perorangan, kelompok, dan massal.[35]

Ketiga, menonjolkan kredibilitas karena kredibilitas berkaitan dengan persepsi *audiens* tentang diri seorang *persuader*. Kredibilitas ini juga bertalian dengan karakteristik sang *persuader* yang tidak hanya menyangkut aspek usia, jenis kelamin, dan status sosial ekonomi, tetapi juga posisi, pengetahuan tentang tema tertentu, kesungguhan, integritas, dan lain-lain. Konsep kredibilitas juga berhubungan dengan harapan *audiens* tentang masa lalu, masa kini, dan masa yang akan datang si *persuader*. Singkatnya, seperti yang dikatakan Rakhmat (1986), karena kredibilitas merupakan masalah persepsi, ia dapat berubah-ubah tergantung pada sasaran persepsi atau *persuader*, topik yang dibicarakan, serta situasi.[36]

Kaitannya dengan ini, salah satu strategi yang digunakan Kiai Bupati Busyro dalam komunikasi persuasif adalah menggunakan kredibilitasnya yang memang sudah tercipta secara alamiah dan diketahui khalayak, utamanya para bawahan maupun orang-orang yang berinteraksi dengannya. Beliau membiarkan mereka memberi penilaian sendiri terhadap kepribadian dirinya seperti sudah yakin bahwa penilaian terhadapnya yang pastilah tidak jauh-jauh dari kesan positif berbekal *track record* dan kesuksesan beruntun yang selama ini berhasil ia torehkan.

Keempat, memastikan sebuah pesan bernilai efektif berdasarkan makna pesan yang ditangkap serta dipahami oleh *audiens*. Menurut Nothstine (1991), pesan persuasif yang efektif memenuhi berbagai kriteria berikut; (1) mengalami proses analisis sasaran, (2) disampaikan dengan jelas dan menghormati perbedaan-perbedaan individual antara orang lain dan *audiens*,

35 Soemirat, *Dasar-dasar...*, hlm. 29.

36 Jalaluddin Rakhmat, *Teori-teori Komunikasi* (Bandung: Remaja Rosdakarya, 1986), hlm. 5.

(3) meningkatkan dan memelihara motivasi *audiens*, (4) memiliki tujuan yang realistis, (5) memahami perbedaan individual, (6) memahami penggunaan informasi yang berbeda, (7) memahami kerumitan *audiens* dalam menanggapi pesan, (8) mamahawi bahwa sebuah fakta merupakan dasar bagi sebuah perilaku berfikir, merasa dan berbuat, serta (9) memahami bahwa makna fakta hakikatnya tidak sekadar fakta.[37]

Komunikasi persuasif *ala* Kiai Bupati Busyro umumnya dilakukan dengan menyampaikan pesan tersurat maupun tersirat kepada sasaran atau *audiens* sembari memperhatikan celah-celah yang dapat membuat *audiens* memahami kode yang diberikan. Artinya, ada usaha khusus dari Kiai Bupati Busyro untuk meninggalkan kesan dan penilaian *audiens* yang sifatnya positif terhadap berbagai tindakannya. Selain itu, Kiai Bupati Busyro juga selalu bersikap terbuka atas respon orang lain yang terkadang berbeda, meragukan, bahkan menentang apa-apa yang menjadi sikap atau keputusan politiknya. Ini memungkinkannya mendekati *audiens* dengan cara yang lebih egaliter, apa adanya dan terbuka.

2. Pelayanan Publik *Smart*

Di dalam organisasi pemerintahan daerah, salah tugas pokok yang diemban para aparat birokrasi di bawah kepemimpinan kepala daerah adalah memberikan pelayanan publik yang baik dan maksimal. Tanggung jawab formal sekaligus moral ini bertambah sejak era Pilkada Langsung yang memungkinkan seorang kepala daerah dipilih langsung oleh rakyat sehingga pertanggungjawaban kinerjanya pun langsung dapat dirasakan rakyat. Sayangnya, bentuk ideal ini terbilang masih jauh panggang dari api. Aparat birokrasi pemerintah daerah umumnya belum bisa melepaskan

37 Ibid., 9

beberapa karakter 'lama' yang menyebabkan masyarakat enggan berurusan dengan alur birokrasi yang terlanjur dianggap ribet, berbelit-belit, bahkan rentan pungli.

Sebagai bupati atau kepala daerah, Kiai Bupati Busyro memiliki peran yang demikian penting dalam melakukan terobosan-terobosan demi membangun daerahnya melalui inovasi-inovasi daerah, termasuk dalam hal layanan publik. Apalagi, otonomi daerah mengharuskan kemandirian bagi masing-masing kepala daerah untuk membangun daerahnya. Era reformasi menjadi titik tolak perubahan hubungan antarpemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Diterbitkannya UU No. 22 Tahun 1999 (kemudian direvisi menjadi UU No. 32/2004) tentang pemerintahan daerah menandai sejarah baru tersebut. Pemberlakuan otonomi daerah memungkinkan pemerintah daerah memiliki dan mengelola kekuasaan penuh demi menyelenggarakan pemerintahan di wilayahnya masing-masing.

Berdasarkan data IGI (*Indonesian Government Index*) pada 2014 lalu, di antara 34 provinsi di Indonesia yang menjadi subyek penelitian perihal tata kelola pemerintahan, sebagian besar daerah hanya mendapat nilai 3,55 dari nilai maksimal 10. Hal tersebut menunjukkan masih banyaknya daerah yang kinerja pembangunannya kurang bagus dan hanya sedikit di antaranya yang mampu menonjol dalam kinerja pembangunan. Ini di antaranya disebabkan kurang inovatifnya manajemen layanan publik di samping faktor kapabilitas individual dan tendensi politik praktis. Karenanya, bukanlah hal mudah bagi seorang pemimpin untuk menciptakan budaya dan gaya kerja yang berbeda dan tentunya lebih baik dari pemimpin terdahulu. Indonesia, dalam lima tahun terakhir ini, berhasil memunculkan sederet nama kepala daerah yang reformasional. Salah satu nama yang menonjol adalah Bupati Sumenep 2010-2020, yaitu Kiai Bupati Busyro Karim.

Selama dua periode masa kepemimpinannya, salah satu *milestone* yang berhasil ia raih adalah pembenahan dan reformasi

layanan birokrasi yang mengubah alur birokrasi dari keadaan semula yang cenderung *ribet* menjadi serba mudah dan terkoneksi satu sama lain. Pemerintah Kabupaten Sumenep berusaha semaksimal mungkin memperbaiki sistem dan kinerja birokrasi dengan berpijak pada spirit reformasi birokrasi yang sedari awal memang digaungkan pemerintah pusat.

Kiai Bupati Busyro, dalam hal ini, berupaya merancang pelayanan kepada masyarakat dengan berbagai perbaikan dan perubahan yang bertujuan menjamin kepuasan dan efektivitas waktu, energi serta tenaga masyarakat yang berkepentingan dengan urusan birokrasi. Ia bahkan menjadikan agenda pembenahan alur pelayanan publik sebagai salah satu visi kepemimpinannya. Kiai Bupati Busyro mengkontekstualisasikan dorongan naluriah dasar masyarakat untuk mendapat pelayan yang cepat, mudah, dan tanpa ada unsur calo atau pungli lain dengan salah satu sabda Nabi Muhammad berikut;

Barangsiapa yang menguasai suatu umatku kemudian mempersulit urusannya, maka berilah ia kesulitan (sama seperti yang disebabkannya). Sebaliknya, barang siapa yang memberikan kemudahan pada umatku, berikanlah kebaikan padanya. (riwayat Muslim).

Hadis di atas cukup gamblang mengamanatkan para pemimpin untuk bertanggung jawab terhadap apa dan siapa yang dipimpinnya. Salah satu bentuk tanggung jawab tersebut adalah menjamin kemudahan bagi orang-orang yang dipimpinnya dalam berbagai urusan yang masih bisa diintervensi seorang pimpinan. Dari situlah, pemerintah Kabupaten Sumenep di bawah kepemimpinan Kiai Bupati Busyro sedemikian rupa melakukan berbagai usaha untuk menciptakan dan menerapkan sistem pelayanan terbaik bagi masyarakat. Di samping itu, seiring dengan perkembangan teknologi yang demikian pesat, ia turut dilibatkan dalam sistem pelayanan di lingkungan pemerintah daerah. Integrasi teknologi dalam sistem

pelayanan kepada masyarakat Sumenep sudah dimulai sejak kepemimpinan Kiai Bupati Busyro pada periode pertama.

Ketika itu, kemudahan dan kecanggihan yang ditawarkan teknologi telah diintegrasikan dalam sistem pelayanan kepada masyarakat demi memperbaiki sistem pelayanan yang sebelumnya dinilai tidak efektif. Mengabaikan kehadiran fasilitas teknologi dalam proses layanan publik belakangan menjadi sesuatu yang mustahil dilakukan jika orientasi yang ingin dicapai adalah pelayanan yang cepat, tepat, efektif dan efisien. Namun demikian, di sisi lain, kehadiran teknologi menghadirkan suatu tantangan tersendiri yang bukan tak lebih berat berupa semakin tidak dibutuhkannya tenaga manusia atau aparat birokrasi yang biasa mengurusi segala hal secara manual. Belum lagi persoalan literasi teknologi yang tidak dimiliki semua masyarakat dari berbagai lapisan dan kelas sosial yang berbeda.

Namun demikian, bagaimanapun dilema itu hadir, dewasa ini teknologi benar-benar merasuk sebagai ruh dalam sistem layanan birokrasi publik dan berperan demikian penting dalam menjamin pelayanan publik yang lebih efektif, cepat, dan efisien. Contoh kecilnya adalah dalam proses pembuatan KTP. Sebelum dikerahkannya 'bantuan' teknologi dalam layanan ini, masyarakat harus melewati beberapa pos sebelum masuk ke Dukcapil. Namun demikian saat ini, masyarakat dapat langsung mendatangi Dukcapil yang akan segera mengurus dan memproses pembuatan KTP. Ini tentu jauh lebih mudah, cepat, singkat dan praktis.

Sementara itu pada periode kedua kepemimpinannya, dengan masih mengusung visi yang sama yakni SUPER MANTAP, Kiai Bupati Busyro kembali memaksimalkan teknologi dalam sistem pelayanan masyarakat Sumenep setingkat lebih maju dibanding sebelumnya. Hal-hal yang awalnya dianggap sebagai penghambat dan kendala pelayanan masysrakat yang memuaskan dan maksimal secara perlahan dihilangkan melalui perubahan sistem pelayanan

publik sebagai salah satu prioritas kepemimpinannya. Oleh karena itu, pemanfaatan sarana teknologi menjadi salah satu program unggulan pemerintah Super mantap jilid 2 termasuk dalam jangka 99 hari pertama kerja.

Dalam program 99 hari pertama kerja di periode kepemimpinan Kiai Bupati Busyro yang kedua, Pemerintah Kabupaten Sumenep berhasil menemukan kerangka ideal dalam sistem pelayanan kepada masyarakat dengan mengintegrasikan layanan daring atau *online* berbasis teknologi. Konsep ini kemudian dituangkan dalam dokumen penting bertajuk *Master Plan* Kelembagaan Birokrasi Berbasis Teknologi Infomasi Kabupaten Sumenep Masa Bakti 2016-2021.

Master plan tersebut berisi beberapa hal berikut; *Pertama*, mengembangkan rancangan *e-government* pendukung pemerintah yang berbasis teknologi terbuka dan jaringan dengan struktur modular yang memungkinkan implementasi secara *bottom-up* sesuai dengan Inpres No. 3 tahun 2003 tentang Panduan Penyusunan Rencana Induk Pengembangan *E-Government* lembaga. *Kedua,* mengembangkan kerangka acuan yang menjadi standar serta panduan dalam mengembangkan *e-government* Kabupaten Sumenep sesuai dengan sumber data yang ada. *Ketiga*, melengkapi beberapa alat teknologi yang dapat meningkatkan kinerja pegawai dalam memberikan pelayanan bagi masyarakat sepertinya halnya perangkat absensi daring atau *online*.

Pemberlakuan sistem *online* ini dianggap memberi pengaruh cukup signifikan terhadap kinerja pegawai seperti yang disampaikan Jufri, seorang pegawai di Kecamatan Lenteng, seperti berikut ini;

Adanya absensi daring 4 kali dalam sehari dibarengi dengan kewajiban mencatat kegiatan setiap jam menjadikan pegawai lebih disiplin dan semangat bekerja sesuai tupoksinya. Sebagian pegawai yang tidak terbiasa berkegiatan produktif pada jam kerja dengan sendirinya kalang kabut menghadapi sistem baru ini, utamanya ketika harus mengisi catatan kinerja secara berkala. Mau tidak mau,

sistem ini mengharuskan pegawai yang sebelum tidak produktif perlahan fokus pada tupoksi dan kewajibannya. Langkah strategis ini sangatlah penting sebab ketika semua pegawai bekerja sesuai dengan tupoksinya, dampak positif akan langsung terasa dan tampak nyata dalam siklus pelayanan publik.[38]

Ungkapan Jufri di atas mengisyaratkan adanya kemajuan atau perkembangan signifikan dalam efektivitas pelayanan kepada masyarakat sejak diberlakukannya absensi *online* di kalangan pegawai Kabupaten Sumenep. Ikhtiyar sekaligus harapan Kiai Bupati Busyro agar absensi online bisa menjadi perantara menciptakan *good government* di Kabupaten Sumenep serta membuka ruang pengawasan terbuka bagi rakyat Sumenep kepada para abdi negara tampaknya berhasil. Di samping itu, pemerintah Sumenep juga menggagas nota kesepahaman atau MoU dengan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan Perwakilan Jawa Timur dengan nomor surat: 067/260/435.032/2016 tentang Kerja Sama Tata Kelola Pemerintahan yang Baik pada Pemerintah Kabupaten Sumenep.

Secara detail dan praktis, di bawah ini adalah paparan spesifik perihal beberapa program atau terobosan unggulan dalam rangka mengusung tujuan luhur pelayanan publik yang lebih baik dengan pemanfaatan teknologi informasi dan komunikasi;

a. Absensi Siaga *Online* untuk Menjamin Kedisiplinan Pegawai

Salah satu syarat terwujudnya tujuan nasional adalah aparatur negara yang profesional, mandiri, bebas KKN, jujur dan amanah, mampu menyelenggarakan pelayanan publik bagi masyarakat, serta mampu menjadi pelopor persatuan dan kesatuan bangsa berdasarkan Pancasila dan UUD 1945. Aparatur Sipil Negara

38 Jufri, pegawai di Kecamatan Lenteng, wawancara langsung di kediaman informan, 05 November 2020.

(ASN) merupakan salah satu sumber daya manusia yang memiliki peran penting sebagai pelaksana kebijakan publik, pelayan publik, serta perekat dan pemersatu bangsa. Ini sebagaimana termaktub dalam UU No. 5 tahun 2014 pasal 11 yang menyebutkan bahwa ASN memiliki tiga tugas yakni melaksanakan kebijakan publik, memberikan pelayanan publik yang profesional dan berkualitas serta mempererat persatuan dan kesatuan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Standar kompetensi yang harus dipenuhi seorang ASN meliputi aktualisasi nilai-nilai dasar profesi yaitu akuntabilitas, nasionalisme, etika publik, komitmen mutu dan anti korupsi (dikenal dengan akronim ANEKA). Dengan aktualisasi nilai-nilai dasar profesi tersebut, ASN diharapkan mampu bekerja secara profesional, memenuhi standar kompetensi jabatannya serta melaksanakan tugas jabatan secara efektif dan efisien.

Nilai dasar ASN yang pertama ialah akuntabilitas. Akuntabilitas adalah ukuran pertanggungjawaban yang harus dicapai. Nilai dasar yang kedua ialah nasionalisme, yaitu pemahaman dan penerapan nilai-nilai kebangsaan dalam melayani masyarakat. Selanjutnya, nilai dasar yang ketiga ialah etika publik yang merupakan refleksi tentang standar atau norma yang menentukan baik/buruk atau benar/salahnya perilaku, tindakan, dan keputusan ketika mengarahkan kebijakan publik dalam rangka menjalankan tanggung jawab pelayanan publik. Nilai dasar keempat ialah komitmen mutu yang berkait erat dengan standar penjaminan mutu sementara nilai dasar terakhir adalah anti korupsi. Di antara kelimanya, nilai dasar yang berhubungan langsung dengan pelayanan publik adalah nilai ketiga, empat dan lima.

ASN dituntut untuk bisa memperlakukan publik secara adil tanpa memandang status sosial, agama, ras, dan etnis masyarakat yang sedang dilayaninya. Profesionalisme tanpa pandang bulu yang demikian didasarkan pada sikap kerja keras yang berarti

kemauan untuk pantang menyerah, gigih dan selalu mengerahkan segala bentuk daya dan upaya dalam melakukan sesuatu. Sikap lain yang menopang profesionalisme semacam itu adalah kedisplinan sebab disiplin adalah sikap taat atau patuh terhadap tata tertib atau peraturan yang berlaku. Dalam hal ini, konteks yang paling dekat dengan kehidupan ASN adalah disiplin masuk dan pulang kantor sesuai jam kerja yang sudah ditetapkan.

Lain dari itu, dalam memberikan pelayanan publik, seorang ASN juga dituntut mengindahkan etika (pelayanan) publik. Etika sendiri merupakan seperangkat nilai dan norma yang mengatur perilaku manusia dan diterima secara universal oleh masyarakat, bangsa dan negara manapun. Dalam konteks seorang ASN, etika publik mengatur bagaimana seorang ASN menjalankan tugas dan fungsi utamanya dalam melayani dan berhadapan dengan masyarakat. Ia merupakan perwujudan dari rasa kepemilikan terhadap negaranya dan kesadaran akan tugas dan fungsinya sebagai ASN yang kemudian melahirkan tanggung jawab, panggilan hati nurani, serta ketaatan terhadap norma dan perintah atasan serta sifat personal yang profesional. Lembaga Administrasi Negara (2015c) mengartikan etika publik sebagai pemberian pelayanan yang layak kepada masyarakat. Seorang ASN diharuskan mampu memberi pelayanan yang ramah dalam menjalankan tugasnya sehingga dalam kondisi apapun, ia tidak boleh terlihat sombong, angkuh, galak, apalagi tidak sopan.

Beberapa karakter dan sikap yang harus dimiliki oleh seorang ASN di atas cukup jelas menggambarkan sikap dan perilaku ideal seorang abdi negara dalam melayani publik atau masyarakat. Namun demikian, fakta di lapangan seringkali bertolakbelakang dengan gambaran ideal tersebut. Tidak sedikit ASN yang masih belum memiliki dedikasi yang tinggi sebagai abdi negara sehingga tugas pokok dan fungsinya sebagai pelayan masyarakat seringkali terabaikan.

Gejala-gejala yang demikian adalah masalah global dan bisa ditemui di semua wilayah, termasuk di lingkungan Pemerintah Kabupaten Sumenep. Karenanya, Kiai Bupati Busyro menggagas sebuah terobosan strategis dalam rangka mengangkat martabat ASN agar kinerja yang dihasilkan benar-benar sesuai dengan tugas pokok dan kewajibannya. Dalam hal ini, beliau menginisiasi pemberlakuan absensi *online* dengan harapan dapat mengurangi kelesuan kinerja dan rendahnya kedisiplinan sebagian pegawai di lingkungan Kabupaten Sumenep. Aspek ini menjadi krusial sebab kedisiplinan pegawai merupakan salah satu problem substansial sekaligus tidak terpisahkan dalam sebuah struktur birokrasi.

Kedisiplinan ASN harus diupayakan sedemikian rupa tak hanya oleh ASN yang bersangkutan, tetapi juga dari pihak eksternal seperti pimpinan atau sistem absensi. Dalam konteks Sumenep, perihal kedisiplinan ini menjadi semakin krusial untuk ditegakkan di wilayah kepulauan berdasarkan berbagai fakta yang menunjukkan masih rendahnya angka kedisiplinan ASN di kepulaun. Ini tentu merupakan pekerjaan rumah yang cukup besar bagi pemerintah Kabupaten Sumenep sebab kedisiplinan merupakan salah satu karakter inti yang idealnya dimiliki seorang pegawai sekaligus ruh dalam roda gerakan birokrasi yang berpengaruh pada kinerja pelayanan masyarakat. Artinya, kedisiplinan merupakan harga mati yang menjadi amanah di kalangan ASN dan atau pegawai. Kualitas pelayanan di sebuah wilayah banyak ditentukan oleh kedisiplinan ASN yang bertugas di daerah tersebut.

Terkait ini, salah satu media ternama Amerika Serikat, *The Balance*, menyebutkan bahwa sistem absensi karyawan yang buruk akan mengurangi tingkat keterikatan dan hubungan kondusif karyawan pada sebuah perusahaan atau lembaga tempatnya bekerja.[39] Hal senada juga diungkapkan Felicia Fields,

39 https://balance.media/the efectivity of employer. Diakses pada 20 November 2020.

salah satu pakar kajian sumber daya manusia yang menyebutkan bahwa absensi karyawan bukan hanya sekadar catatan formal bagi sebuah perusahaan atau lembaga. Lebih dari itu, ia menjadi patokan ketepatan waktu dan barometer integritas karyawan dalam melakukan sebuah tugas dan pekerjaan. Maka dari itu, atasan tidak cukup dengan hanya memantau kinerja dan absensi bawahannya, akan tetapi wajib memilih sistem absensi karyawan yang tepat dan representatif.

Di era digital, absensi ASN melalui kertas sudah mulai ditinggalkan. Banyak instansi pemerintah baik pusat maupun daerah yang bergegas beralih ke layanan digital yang *paperless* tanpa perputaran kertas absen. Beberapa instansi pemerintah memilih absensi ASN dalam sistem *cloud* yang merupakan gabungan pemanfaatan teknologi komputer dan pengembangan berbasis internet. Dalam moda absensi *online* sendiri, ada berbagai pilihan yang umum diambil pemerintah pusat maupun daerah, seperti Sistem Absensi Sidik Jari, Sistem Absensi Berbasis Data, Sistem Absensi Menggunakan Web, Sistem Absensi Beometrik, hingga Sistem Absensi Kartu.

Sistem absensi sidik jari adalah sistem absensi karyawan yang cukup familiar dengan cara kerja yang sederhana. Cukup dengan merekam sidik jari setiap karyawan dan meng-*input*-nya ke *database*, setiap karyawan dapat melakukan absen dengan menempelkan jari yang telah direkam pada mesin absensi. Penyimpanan data sistem absensi karyawan model ini cukup efektif dan akurat. Namun demikian, kendala yang mungkin dihadapi dalam sistem absensi ini adalah pada proses perekaman atau pendataan sidik jari karyawan. Terdapat banyak *error* karena mesin absensi sidik jari biasanya sangat sensitif terhadap sidik jari yang sedang ia deteksi. Selain itu, biaya perawatan untuk menjaga kualitas mesin ini terbilang cukup besar.

Ada juga absensi karyawan berbasis digital dengan kata kunci khusus yang diberikan kepada setiap karyawan. Dengan sistem

absensi karyawan berbasis data ini, karyawan harus memasukkan kata kunci pada alat absensi digital yang telah dipasang di kantor sebagai bukti kehadiran. Sistem ini menjadi alat paling populer untuk melacak absensi setiap karyawan dan biasana digunakan oleh perusahaan-perusahaan. Kekurangan dari sistem absensi karyawan digital ini adalah banyaknya waktu yang terbuang percuma karena seorang karyawan harus memasukkan data pribadi terlebih dahulu kemudian memasukkan kata kunci untuk dapat melakukan absensi. Kecurangan juga mungkin terjadi karena titip absen bisa saja dilakukan.

Cara lain mengabsen karyawan adalah menggunakan jasa *vendor* melalui *web*. Keuntungan menggunakan sistem absensi jenis ini adalah kemudahan mengakses *web* atau melakukan absen di mana saja. Karyawan hanya perlu memasukkan nama (atau id) masing-masing beserta kata kunci atau *password* yang mereka daftarkan lalu melakukan absen di situ. Perusahaan yang memiliki banyak cabang di berbagai daerah atau mempekerjakan banyak pekerja *remote* atau paruh waktu lazimnya menggunakan sistem absensi karyawan model ini. Tentunya, bagian HRD atau Sumber Daya Manusia akan lebih mudah mengelola absensi karyawan karena sistem terhubung dengan internet sehingga dapat terintegrasi kapan dan dimanapun.

Ada juga sistem absensi karyawan *ala* biometrik yang biasanya banyak digunakan perusahaan-perusahaan komersial. Sistem absensi karyawan ini menawarkan berbagai fasilitas dan fitur yang dibutuhkan oleh perusahaan dalam mengelola absensi karyawan. Penggunaan aplikasi absensi macam ini juga terbilang lebih praktis karena di-*back-up* dengan pencatatan kehadiran karyawan yang lebih akurat sehingga mereka akan sulit melakukan kecurangan. Selain itu, harga untuk pemasangan sistem absensi karyawan ini cenderung terjangkau jika dibandingkan dengan sistem yang lain. Ruang untuk penyimpanan data absensi karyawan juga lebih

besar, bahkan terkadang tidak terbatas. Sistem ini setidaknya bisa menjadi solusi bagi perusahaan berskala besar yang memiliki banyak karyawan.

Selanjutnya, sistem absensi karyawan lain yang biasa dipilih perusahaan komersial adalah sistem absensi kartu (*magnetic card*). Sistem ini mirip dengan sistem kunci kamar hotel. Setiap karyawan mengantongi kartu magnetik untuk absensi dan cukup dengan menggesek kartu magnetik pada slot mesin, kehadiran akan langsung terdeteksi oleh sistem. Sistem absensi ini terbilang lebih praktis untuk karyawan dan secara ekonomis-operasional juga lebih terjangkau untuk perusahaan. Sayangnya, kartu absen yang digunakan dalam sistem ini cenderung mudah rusak, utamanya karena sering tergesek di dompet atau terkena hujan.

Dalam hal ini, Pemerintah Kabupaten Sumenep berbulat tekad untuk memberlakukan absensi *online* sebagai peralihan dari absensi manual. Ini dilakukan tak lain dalam rangka meningkatkan efektivitas kinerja pegawai di lingkungan Kabupaten Sumenep selama jam kerja. Rekaman kedatangan dan kepulangan dapat diakses dengan praktis dan mudah sehingga kinerja masing-masing pegawai selama jam kantor dapat dimonitor langsung oleh bupati sesuai amanat Undang-Undang Republik Indonesia nomor 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara dan Peraturan Pemerintah Nomor 53 tentang Kedisiplinan Pegawai Negeri Sipil.

Pemerintah Kabupaten Sumenep memanfaatkan absensi *online* melalui aplikasi Sistem Informasi Absensi Pegawai (SIAGA) dan *Smart ID Card* untuk mengawasi kinerja ASN di wilayahnya. Keberadaan absensi *online* ini diakui memberi banyak manfaat seperti yang diungkapkan Titik Suryati, Kepala Badan Kepegawaian, Pendidikan dan Sumber Daya Manusia Kabupaten Sumenep. Ia menuturkan bagaimana absensi *online* memungkinkan terdatanya semua kinerja ASN di lingkungan Kabupaten Sumenep dengan cara yang mudah dan praktis. Mereka diharuskan absen 4 kali

dalam sehari yaitu pada saat datang, sebelum istirahat, sesudah istirahat dan pada saat pulang.

Ia menyebut bahwa salah satu data yang paling sering diakses adalah perihal keterlambatan ASN masuk kantor atau kepulangan lebih awal sebelum jam kerja berakhir. Ini nantinya akan berpengaruh terhadap penilaian kinerja serta besaran tunjangan bulanan yang diberikan. Hal yang sama berlaku bagi ASN yang tidak masuk kerja tanpa keterangan atau izin sesuai prosedur yang berlaku (bolos).

Saat ini, lanjutnya, ASN di lingkungan Pemerintah Kabupaten Sumenep tidak bisa mengelak lagi apabila melalaikan pekerjaan, termasuk perihal waktu masuk kerja. Absensi *online* yang diberlakukan Pemerintah Kabupaten Sumenep memungkinkan terekspos nya semua data mulai dari pegawai yang sering terlambat, durasi keterlambatan, dan semacamnya. "Melalui absensi *online* ini kami akan pantau kinerja para abdi negara. Ini sesuai dengan keinginan Kiai Busyro selaku bupati agar semua ASN bekerja maksimal, terutama dalam pelayanan publik," tegas Suryati.

Pemerintah Kabupaten Sumenep secara resmi telah meluncurkan Sistem Informasi Absensi Pegawai (SIAGA) dan *Smart ID Card* sejak 11 Mei 2018. Sebanyak 9.423 ASN di lingkungan Pemkab Sumenep telah memiliki *Smart ID Card*, baik yang bekerja di wilayah daratan maupun di kepulauan. Absensi *online* dimaksudkan sebagai ikhtiar membentuk budaya disiplin di kalangan ASN Sumenep sembari meminimalisir celah yang bisa dimanfaatkan para oknum nakal (jarang masuk kantor, sering telat datang dan suka pulang sebelum jam kerja berakhir) untuk memanipulasi data kehadiran dan atau kinerja ASN. Keberadaan oknum-oknum nakal ini diakui cukup meresahkan dan jika dibiarkan akan berakibat pada perlambatan pelayanan publik dan terbengkalainya berbagai pelayanan dan tugas kedinasan. Padahal, kecepatan, efektivitas, dan efisiensi elayanan sangat diperlukan dalam rangka mendukung pembangunan ke arah yang lebih baik.

Absensi *online* ini, di sisi lain juga mengubah pola pikir pegawai dari yang awalnya tidak disiplin menjadi disiplin, tidak punya kegiatan menjadi sibuk berkegiatan, dan pelayanan yang kurang efektif menjadi pelayanan efektif. Sementara itu secara teknis, absensi *online* ini memiliki beberapa keistimewaan berikut. *Pertama*, memberikan informasi tentang ASN yang hadir ke kantor dan yang tidak berikut jam mereka melakukan absen. *Kedua*, memberikan grafik tentang kehadiran ASN di lingkungan Sumenep. *Ketiga*, menyesuaikan dengan perkembangan teknologi mutakhir.

Prosedur absensi *online* ini terbukti dapat meningkatkan angka kehadiran ASN di lingkungan Pemerintah Kabupaten Sumenep. Ini dilaporkan oleh BKDSDM Kabupaten Sumenep yang menyebutkan secara rinci bahwa di beberapa kantor dinas, tingkat kehadiran pegawai mengalami peningkatan. Kantor ESDM, misalnya, sejak April sampai Desember mengalami peningkatan kehadiran sebesar 9,43%.

Penerapan kebijakan absensi *online* merupakan salah satu komitmen kepemimpinan Kiai Bupati Busyro periode kedua seperti yang juga tercantum dalam visi Super Mantap. Kebijakan ini diharapkan dapat meningkatkan pelayanan bagi masyarakat sehingga operasionalisasinya di lapangan harus selalu dikawal dan dipastikan efektivitasnya, terutama bagi OPD yang belum menerapkan kebijakan absensi *online*.

b. Perizinan Usaha *Online* untuk Layanan yang Lebih Nyaman dan Praktis

Di era desentralisasi saat ini, Indonesia ternyata belum sepenuhnya keluar dari labirin perizinan, sementara agenda reformasi perizinan yang mulai gencar dilakukan Pemerintah Pusat maupun Pemda masih bergerak pada aras birokrasi dengan mendorong efisiensi business process. Ini tidak termasuk 50 daerah yang sebagian terbesar di kabupaten/kota dan Provinsi namun

telah mendirikan PTSP sebagai bentuk pelembagaan reformasi birokrasi perizinan. Sayangnya lagi, ke-50 daerah tersebut belum banyak bergerak ke arah reformasi regulasi.

Sementara itu, masyarakat berhadapan dengan banyak sekali jumlah/jenis perizinan. Di daerah, sebagian besar prosedur perizinan merupakan turunan dari regulasi pusat, sementara sebagian lainnya adalah diskresi Pemda yang bersangkutan. Beban birokrasi, persaingan dunia usaha dan kebingungan masyarakat lantaran perizinan yang demikian banyak tersebut ditengarai turut berkontribusi terhadap lemahnya daya saing investasi (*Ease of Doing Business*/EoDB) dan pertumbuhan sektor swasta di daerah. Agenda besar membangun ekonomi berbasis investasi produktif terancam kandas atau bergerak lamban jika segala sumbatan di ranah administrasi dan kebijakan tersebut tak kunjung diurai.

Menanggapi ini, pembenahan demi pembenahan terus dilakukan pemerintah dalam rangka menciptakan iklim usaha yang kondusif serta membuka ruang bagi mereka yang berminat di sektor ini untuk dapat bersaing secara sehat. Reformasi birokrasi tentu merupakan kunci utama terwujudnya kedua hal tersebut dengan cita-cita besar memberikan informasi yang transparan serta tata kelola perizinan yang jauh dari korupsi dan intrik. Keinginan luhur nan sistematis yang demikian diwujudkan melalui mekanisme Perizinan Terpadu Satu Pintu (PTSP) yang dianggap sebagai bentuk ideal dalam melaksanakan reformasi birokrasi. Hadirnya PTSP di daerah menciptakan efisiensi *business process* dalam pengurusan izin, utamanya perihal kecepatan waktu, kemudahan dalam syarat/prosedur serta biaya yang proporsional. PTSP di daerah terus berbenah bahkan di tingkat pusat, BKPM pun kini sudah memiliki PTSP nasional yang mendapat pelimpahan kewenangan penerbitan izin dari beberapa kementerian dan lembaga.

Namun demikian, sistem ini ternyata masih memungkinkan celah yang dapat disalahgunakan oleh pemangku kewenangan di

daerah dengan menciptakan proses perizinan yang tak ramah pada dunia usaha. Ini utamanya ditengarai karena masih banyak dan beragamnya jenis izin di daerah. PTSP yang merupakan sebuah ikhtiar debirokratisasi dianggap belum cukup untuk sepenuhnya menutup celah penyalahgunaan wewenang sehingga upaya deregulasi yang lebih *advance* melalui pengurangan jumlah/jenis izin deregulasi secara optimal masih dibutuhkan.

Hingga saat ini saja, masih terdapat kurang lebih 180 peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang perizinan dan berdampak pada banyaknya ragam izin di daerah. Sebut saja misalnya Jakarta yang masih memiliki 518 jenis izin yang berkaitan dengan dunia usaha. Daerah-daerah lain tentu tak kurang bahkan bisa melebihi jumlah izin di ibu kota tersebut. Padahal, izin-izin tersebut seringkali tidak berbeda satu sama lain secara esensial hanya saja memiliki nomenklatur yang tak sama. Banyaknya izin yang harus diurus bukan hanya menjadi beban bagi dunia usaha, tetapi juga menambah beban kerja Pemda. Karenanya, upaya pengurangan jenis izin merupakan satu langkah penting dalam kebijakan reformasi birokrasi perizinan khususnya untuk meningkatkan iklim investasi yang kondusif.

Terbitnya UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah harusnya mampu menjadi pintu masuk dari ikhtiar deregulasi ini. Apa lagi, pasal 349 ayat satu secara jelas menyebutkan bahwa d*aerah dapat melakukan penyederhanaan jenis dan prosedur pelayanan publik untuk meningkatkan mutu pelayanan dan daya saing daerah.*

Sebagai implementasi dari UU di atas, Pemerintah Kabupaten Sumenep segera membentuk Badan Pelayanan Perizinan Terpadu (BPPT) yang pada 2017 lalu berganti nama menjadi Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu (DPM & PTSP) Kabupaten Sumenep. Dinas ini berfungsi sebagai pusat segala pengurusan perizinan yang dibutuhkan masyarakat Sumenep. Keberadaannya merupakan salah satu terobosan yang

dicetuskan Kiai Bupati Busyro dalam kepemimpinannya pada periode pertama. Sejak itulah, semua pengurusan perizinan usaha terpusat di satu tempat sehingga begitu memudahkan masyarakat Sumenep dan secara tidak langsung mendorong mereka untuk melegalisasi usaha yang dimiliki.

Selanjutnya, inovasi dalam hal perizinan usaha ternyata tidak berhenti setelah memusatkan segala urusan perizinan di satu tempat. Pemerintah Kabupaten Sumenep di bawah komando Kiai Bupati Busyro juga berinovasi dengan perkembangan teknologi sehingga proses pengurusan izin tidak selalu mengharuskan tatap muka secara langsung dengan petugas. Ini terjadi pada kepemimpinan periode kedua dan merupakan salah satu program unggulan dalam 99 hari pertama kerja Kiai Bupati Busyro-A. Fauzi.

Keberadaan media perizinan online begitu memudahkan masyarakat Sumenep dalam mengurus izin usaha melalui alur yang sederhana dan singkat. Kiai Bupati Busyro sendiri berulang kali menegaskan bahwa skema perizinan online harus dapat memastikan terciptanya proses perizinan yang lebih cepat, efektif, serta efisien. Selain itu, secara otomatis, sistem yang demikian juga akan menghilangkan praktik gelap yang kerap dilakukan oknum-oknum yang tidak bertanggung jawab dan menyalahi wewenang atau tugasnya. Begitu juga dengan para calo yang sebelumnya banyak memanfaatkan celah birokrasi dalam mengurus perizinan dengan dalih membantu masyarakat. Sistem yang demikian membuat mereka tidak bisa berbuat apa-apa. Dalam waktu yang sama, kemudahan dan kesederhanaan proses perizinan usaha ini merupakan daya tarik tersendiri terhadap para investor untuk menanamkan modalnya di Kabupaten Sumenep. Mereka cenderung tidak akan berpikir dua kali untuk membuka usaha di Sumenep hanya karena proses perizinan yang berbelit-belit seperti sebelumnya.

Aplikasi dalam pengurusan administrasi perizinan usaha online di Kabupaten Sumenep bernama Sistem Informasi Pelayanan

Perizinan Terpadu (SIPPADU) yang berbasis *website*. SIPPADU terintegrasi dengan sistem keamanan yang dapat menjaga semua data dan informasi, koneksi jaringan, serta infrastruktur pendukung baik yang berbentuk fisik maupun perangkat lunak. Bahkan, ketika ada dokumen-dokumen khusus yang perlu ditandatangi pejabat tertentu, tanda tangan elektronik sudah tersedia sesuai dengan ketentuan dalam perundang-undangan.

Beberapa jenis pengurusan izin yang tersedia dalam aplikasi SIPPADU antara lain adalah pengurusan SIUP, pengurusan TDP, pengurusan IMB, pengurusan HO, dan pengurusan TPKKP. Dalam pengurusan izin usaha melalui SIPPADU, terdapat beberapa langkah yang harus dilalui oleh pemohon sebagai berikut.

Pertama, pemohon harus melengkapi berkas-berkas yang dibutuhkan dengan terlebih dahulu mengunduh informasi perihal tersebut di *website* BPPT Kabupaten Sumenep.

Kedua, pemohon mencantumkan nomor telepon yang dapat dihubungi untuk menerima notifikasi yang akan dikirim oleh sistem.

Ketiga, pemohon dapat melakukan pendaftaran dengan cara mengunduh *file* pendaftaran di website. Ia kemudian mengunggah berkas-berkas yang menjadi persyaratan di menu layanan yang telah tersedia di *website* lalu melakukan pemindaian atau *scanning*.

Keempat, ketika berkas administrasi permohonan perizinan telah dinyatakan lengkap dan dokumen izin telah selesai, pemohon akan mendapat konfirmasi dari petugas baik melalui email maupun nomor telepon.

Inovasi Pemerintah Kabupaten Sumenep dalam layanan perizinan usaha ternyata—lagi-lagi—tidak berhenti sampai di situ. Untuk memastikan masyarakat memahami langkah-langkah prosedural dalam mengakses layanan ini secara *online*, Pemkab juga menggelar pelatihan khusus yang secara intensif membidik materi dan praktik operasional pengajuan izin secara *online*. Ini tak lain dimaksudkan agar inovasi ini bisa tepat sasaran sehingga masyarakat dapat dengan

mudah dan nyaman memanfaatkannya. Selain itu, beberapa dinas juga menyediakan mobil keliling untuk mendekatkan akses layanan pada masyarakat sekaligus sebagai upaya menjemput bola dari masyarakat sebagai pengguna layanan.

c. Pelayanan Administrasi Kecamatan Terpadu (PATEN) dan *Smart City* untuk Mendekatkan Aparat dengan Masyarakat

Terobosan lain yang dilakukan Pemerintah Kabupaten Sumenep dalam rangka menjamin pelayanan publik yang berkualitas dan memuaskan adalah melalui pemberlakuan Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan yang juga dikenal dengan akronim PATEN. Sistem ini memungkinkan masyarakat yang ingin mengurus beberapa keperluan administratif untuk mengakses layanan berbagai kantor dinas di kantor kecamatan. Mereka hanya tinggal mengunjungi kantor kecamatan dan pihak kecamatanlah yang akan menindaklanjuti proses selanjutnya ke dinas-dinas yang dituju. Dengan demikian, pemohon tidak perlu mengunjungi kantor-kantor dinas yang terletak di kota atau pusat kabupaten.

Kebijakan PATEN ini memberikan nuansa baru dalam sistem pelayanan masyarakat dengan semakin mendekatkan pusat pelayanan publik kepada masyarakat sehingga mereka tidak perlu meluangkan waktu, tenaga dan biaya untuk mengunjungi kantor dinas secara langsung. Ini juga sesuai dengan amanat Perbup No.22 tahun 2012 tentang pelimpahan beberapa wewenang dari bupati ke camat meliputi perizinan, rekomendasi, koordinasi, pembinaan, pengawasan, fasilitas, penetapan, dan penyelenggaraan. Di sisi lain, kebijakan PATEN ini juga bermanfaat bagi pegawai kecamatan sebab kinerja pelayanan dari skema PATEN ini dapat mereka laporkan dalam rekap kinerja per-jam menyusul pemberlakuan kewajiban untuk melaporkan kinerja per- jam setiap hari kerja.

Seiring berjalannya waktu, skema PATEN yang awalnya dioperasikan secara manual kemudian beralih menjadi E-PATEN

yang berbasis eletronik. Gebrakan ini berawal dari inovasi dan ide kreatif Kiai Bupati Busyro yang menginginkan pelayanan kepada masyarakat menjadi semakin mudah, cepat, dan praktis. Selain itu, Kiai Bupati Busyro sebagai kepala daerah juga cukup peka terhadap kebutuhan dan keadaan masyarakat di satu sisi serta perkembangan teknologi di sisi lain sehingga ia tak henti mencetuskan ide- ide *brilliant* untuk semakin menjamin kepuasan masyarakat. Salah satu contoh nyatanya adalah integrasi layanan E-PATEN dengan *storage server* pada DPM & PTSP Kabupaten Sumenep dalam bidang perizinan usaha. Dengan inovasi ini, para pemohon izin usaha dapat mengakses perkembangan usulan izinnya dari mana dan kapanpun melalui layanan internet.

E-PATEN yang awalnya memang digagas oleh DPM & PTSP menjadi tambahan energi dalam membangun layanan publik berkualitas yang mengutamakan kenyamanan, kepuasan dan kemudahan masyarakat. Sistem pengurusan manual dianggap sudah tidak efektif diberlakukan pada era saat ini sebab teknologi menawarkan layanan yang jauh lebih cepat, efektif, dan efisien. Berkat konsistensi dan pengembangan program ini, Kiai Busyro mendapat apresiasi dari berbagai kalangan. Rausi, seorang advokat di Sumenep, misalnya, berkomentar bahwa dalam hal pembangunan dan pelayanan publik, Kiai Bupati Busyro dapat dibilang menuai kesuksesan yang tak main-main. Senada dengan Rausi, Jufri, seorang pegawai Kecamatan Lenteng menambahkan bahwa Kiai Bupati Busyro sangatlah peka terhadap perkembangan teknologi sehingga ia terbuka dan mudah beradaptasi serta memanfaatkan perkembangan teknologi terbaru.

Hal lain yang tak kalah menarik dari program PATEN adalah segementasi berdasarkan wilayah. Program PATEN dikhususkan unutk pelayanan kecamatan di luar kecamatan kota, sementara layanan yang sama di kecamatan kota disebut *Smart City*. Kecamatan Kota Sumenep dalam hal ini sukses menjadi rujukan sejumlah daerah

di Indonesia karena program *Smart City*-nya mampu memberikan kontribusi besar dan luas dalam mengembangkan daerah. Konsep *Smart City* di Sumenep juga diakui menginspirasi daerah-daerah lain dalam memberikan pelayanan publik yang mudah, efektif, efisien, dan aman yang merupakan kebutuhan masyarakat dewasa ini. Bagaimana tidak, berbagai informasi yang dibutuhkan dapat dengan mudah diakses bermodal teknologi yang telah disediakan dan banyak digunakan masyarakat. Tak heran, konsep *Smart City* ini digadang-gadang sebagai solusi jitu atas permasalahan yang sudah lazim terjadi seperti masalah kemacetan, penumpukan sampah, peningkatan layanan publik, serta penanganan keamanan yang begitu dibutuhkan pada wilayah perkotaan.

d. Mall Pelayanan Publik Terpadu untuk Memudahkan Keperluan yang Melibatkan Beberapa Instansi

Terobosan lain yang dilakukan pemerintah Kabupaten Sumenep dalam menjamin kepuasan pelayanan publik adalah menyediakan satu lokasi khusus yang memungkinkan semua pelayanan dinas di wilayah Kabupaten Sumenep dapat diakses sekaligus. Lokasi tersebut dinamai MPP yang merupakan kepanjangan dari *Mall Pelayanan Publik* sesuai dengan Perbup Nomor 49 tahun 2019 tentang penyelenggaraan *Mall* Pelayanan Publik di Kabupaten Sumenep. Salah pertimbangan di balik munculnya kebijakan ini adalah demi meningkatkan pelayanan kepada masyarakat yang sifatnya mudah, efektif dan efisien.

MPP berupaya mengintegrasikan semua layanan yang ada di Sumenep baik yang berkaitan dengan instansi pusat, instansi daerah, BUMN, BUMD, dan unit-unit pelayanan lainnya. Ia berlokasi di Gedung Nasional Indonesia (GNI) sebelah taman bunga Sumenep Jl. Soetomo No.1 Kelurahan Pajagalan Kabupaten Sumenep. GNI sendiri merupakan salah *icon* Kabupaten Sumenep yang diapit oleh *icon-icon* lain mulai dari komplek keraton, taman

kota (lumrah dikenal dengan taman bunga) serta Masjid Jamik. Di gedung tersebut, berbagai aktivitas kerap digelar mulai dari seminar, pertunjukan teater, hingga acara pernikahan. Selain luas dan *spacy*, ia juga berada di jantung kota sehingga sangat mudah dijangkau dari segala arah. Secara geografis, GNI sangatlah ideal sebagai tempat untuk kegiatan-kegiatan publik, termasuk sebagai lokasi satu atap untuk berbagai pelayanan publik demi kemudahan layanan masyarakat Sumenep.

GNI yang semula berfungsi sebagai gedung serba guna dan terbuka untuk (berbagai kepentingan) publik sejak 2 Agustus 2019 yang lalu beralih fungsi menjadi tempat pelayanan publik terpadu Kabupaten Sumenep. Suhaidi membahasakannya dengan seratus pelayanan publik dalam satu asbak. Momentum ini sekaligus menandai sejarah baru salah satu terobosan penting Kiai Bupati Busyro dalam menyediakan berbagai layanan di Kabupaten Sumenep mulai dari instansi pemerintahan hingga ODP dalam satu lokasi yang sama di bawah satu atap dan dari satu pintu. Terobosan demikian tentu sangat membantu masyarakat mengakses berbagai layanan publik dengan lebih nyaman, aman, mudah, efektif dan efisien karena mereka tinggal datang ke GNI dan memilih berbagai layanan yang tersedia sesuai keperluan masing- masing.

Data terakhir pada 2019 lalu menunjukkan adanya 14 instansi pemerintahan dan ODP yang layanannya dapat diakses di MPP. Keempat belas layanan tersebut adalah sebagai berikut;

Pertama, pelayanan DPM & PTSP untuk keperluan perizinan baik usaha maupun non usaha.

Kedua, pelayanan dinas PU untuk keperluan SKRK, rekomendasi & validasi gambtek, rekomendasi izin tapak, rekomendasi IUJK, rekomendasi sepadan jalan, rekomendasi peil air, rekomendasi IPP, sewa tanah stren serta sewa alat berat.

Ketiga, pelayanan Dispendukcapil (Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil) untuk keperluan KTP, KK, Akta Kelahiran, Akta Kematian, Validasi NIK, Surat Pindah, dan Surat Keterangan dan Pengganti KTP.

Keempat, pelayanan Dinas Lingkungan Hidup untuk keperluan rekomendasi Dokumen Lingkungan, pelayanan pengaduan lingkungan, pelayanan laboratorium lingkungan, rekomendasi pembuangan air limbah, rekomendasi TPS limbah B3, dan rekomendasi penebangan pohon.

Kelima, pelayanan Dinas Kesehatan untuk keperluan perizinan tenaga kesehatan (SIP Dokter, Drg, Perawat, dan Bidan), perizinan Produk Industri Rumah Tangga (PIRT), Jaminan Persalinan/ Jampersal, Jamkesda/SPM, penerbitan sertifikat lain seperti sehat Depot Air Minum (DAM) dan TPM, rekomendasi perizinan laboratorium, rekomendasi perizinan klinik, rekomendasi izin pendirian dan izin operasional rumah sakit, serta rekomendasi apotek dan toko obat.

Keenam, pelayanan BPPKAD untuk keperluan pembayaran pajak dan pelayanan administrasi PBB.

Ketujuh, pelayanan PDAM untuk keperluan pembayaran iuran, loket pemasangan baru, pengaduan pelanggan, serta pelayanan balik nama.

Kedelapan, pelayanan BPJS Kesehatan dan Ketenagakerjaan untuk keperluan pendaftaran badan usaha baru, pendaftaran peserta bukan penerima upah, penambahan anggota pekerja penerima upah dan bukan penerima upah, serta perubahan fasilitas kesehatan tingkat pertama. Adapun BPJS ketenagakerjaan secara khusus melayani pendaftaran badan usaha, pendaftaran tenaga kerja sektor formal, informal dan jasa konstruksi, serta penerimaan berkas klaim.

Kesembilan, pelayanan Kantor Layanan Pajak Pratama untuk keperluan pelayanan konsultasi dan laporan SPT *online*.

Kesepuluh, pelayanan Kantor Samsat untuk keperluan perpanjangan PKB tahunan lokal dan *online* serta validasi pengesahan STNK tahunan.

Kesebelas, pelayanan Dinas Perhubungan untuk keperluan pembuatan dokumen andalan areal jalan Kabupaten Sumenep.

Keduabelas, pelayanan Dinas Tenaga Kerja untuk keperluan pendaftaran kartu pencari kerja dan pengesahan peraturan perusahaan.

Ketigabelas, pelayanan BKPSDM untuk keerluan pengusulan pensiun dan layanan Taspen.

Keempatbelas, pelayanan Bank Jatim untuk keperluan pembukaan rekening baru & ATM, transaksi setoran, transaksi penarikan, transaksi transfer, pembayaran telepon, listrik, PBB, pajak dan PDAM, setoran pembayaran untuk mahasiswa, penukaran valas, dan layanan perbankan lain. Keberadaan MPP benar-benar memanjakan masyarakat Sumenep sebab untuk berbagai keperluan dengan beberapa instansi dan ODP seperti tersebut di atas, mereka tidak perlu bolak-balik dan tinggal mengunjungi GNI. Ini merupakan bukti nyata bagaimana Kiai Bupati Busyro dan Pemerintah Kabupaten berhasil menyediakan pelayanan publik terbaik kepada masyarakat Sumenep sesuai dengan visi Super Mantap yang tertuang dalam 99 hari pertama kerja baik dalam kepemimpinan periode I maupun II.

Selain persoalan efektivitas dan efisiensi, keberadaan MPP menjadikan biaya operasional pengurusan beberapa hal administratif seperti tersebut di atas jauh lebih ekonomis. Waktu yang dihabiskan juga relatif lebih singkat dengan proses yang lebih aman dan nyaman sesuai dengan prinsip dan tujuan utama keberadaan MPP untuk memberikan kemudahan akses dalam pelayanan bagi masyarakat Sumenep. MPP, terlebih, memberi jawaban nyata atas keluhan-keluhan masyarakat perihal alur birokrasi yang ruwet ketika mengakses layanan di berbagai

instansi maupun ODP di wilayah Kabupaten Sumenep.

e. Optimalisasi Pelayanan dalam Sektor Kesehatan

(1) Perubahan Status RSUD dr. Moh. Anwar menjadi BLUD

Akhir Desember 2010 merupakan tonggak reformasi dalam sejarah pelayanan kesehatan masyarakat di Kabupaten Sumenep. Kiai Bupati Busyro mengubah status lembaga pelayanan kesehatan dr. Moh. Anwar dari Rumah Sakit Umum Daerah (RSUD) menjadi Badan Layanan Umum Daerah (BLUD). Dengan perubahan ini, lembaga tersebut dituntut memberikan pelayanan yang lebih mudah, efisien dan efektif kepada pasien maupun keluarga pasien. Di samping itu, kebijakan ini juga meniscayakan perubahan dalam pengelolaan keuangan yang lebih mandiri dan profesional. Hal ini sesuai dengan visi kepemimpinan Kiai Bupati Busyro, "Super Mantap," yang merupakan akronim dari Sumenep Sejahtera dengan Pemerintahan yang Bersih, Mandiri, Agamis, Nasionalis, Transparan, Adil, dan Profesional. Sementara itu, kesesuaian program ini dengan misi pemerintahan Kiai Bupati Busyro adalah perihal reformasi dalam skala prioritas pembangunan, termasuk pelayanan kesehatan baik dari dokter, perawat, maupun pegawai yang membidangi urusan administrasi.

Lebih dari itu, peralihan status yang demikian menghendaki perubahan dari berbagai aspek. Selain soal biaya pengobatan, perbaikan SDM juga menjadi prioritas lain yang menjadi *concern* BLUD. Layanan rumah sakitpun menjadi lebih independen terutama dalam manajemen keuangan. Meski demikian, Kiai Bupati Busyro begitu menekankan agar peralihan tersebut menjadi momentum perbaikan dan peningkatan layanan dalam menangani dan merawat pasien melalui pengembangan SDM rumah sakit. Setidaknya, pelayanan di rumah sakit, menurutnya, harus mendekati pelayanan di hotel sehingga pasien tidak merasa semakin sakit

selama menjalani pengobatan atau rawat inap di rumah sakit milik pemerintah Sumenep tersebut.

Kualitas layanan di rumah sakit daerah yang merupakan salah satu representasi dari Pemerintah Kabupaten Sumenep tidak bisa dibiarkan berjalan apa adanya tanpa menghiraukan kritik dan keluhan masyarakat ataupun evaluasi internal. Walaupun setiap keluhan masyarakat tentang pelayanan di rumah sakit tersebut belum diverifikasi satu persatu, adanya berbagai keluhan dan kritik demikian sudah lebih dari cukup sebagai alarm untuk segera menata kembali layanan rumah sakit dr. Moh. Anwar dengan pemberdayaan, perkembangan dan perbaikan berkelanjutan. Terlebih, berbagai kritik dan keluhan tersebut merupakan wujud cinta masyarakat Sumenep terhadap daerahnya.

Berbagai kritik tersebut umumnya menyoroti bahwa rumah sakit dr. Moh. Anwar tidak hanya memerlukan pembenahan sarana dan prasarana, namun juga konsistensi memberikan layanan terbaik kepada masyarakat dengan semangat *khadimul umah*. Hal ini dinilai sebagai salah satu keharusan para pengelola rumah sakit mengingat rumah sakit hakikatnya adalah tempat di mana masyarakat bisa menikmati berbagai layanan yang menjadikannya semakin sehat dari sebelumnya. Dari situlah, layanan yang profesional, beretika, dan tanpa diskriminasi menjadi tolak ukur kualitas mutu sebuah rumah sakit.

Mengetahui beberapa keluhan dan kritik masyarakat seperti tersebut di atas, Kiai Bupati Busyro tidak gegabah menentukan kebijakan atau sekadar mengambil tindakan tegas. Alih-alih demikian, ia justru terlebih dahulu terjun ke lapangan untuk mengetahui secara langsung dan mendeteksi titik-titik kelemahan pelayanan rumah sakit yang kemudian memunculkan keluhan dari masyarakat. Demi menjadi seorang *participant observer* dengan penjaringan data yang lebih intensif, Kiai Bupati Busyro bahkan rela *ngantor* di rumah sakit dr. Moh. Anwar selama

beberapa hari. Beliau memanfaatkan kesempatan tersebut untuk bertemu bertemu dan berdialog langsung dengan para pasien maupun keluarga pasien. Di samping itu, beliau juga secara langsung dan leluasa memantau aktivitas pelayanan yang diberikan rumah sakit mulai dari segi pengurusan administrasi, pengambilan obat, dan lainnya.

Inspeksi intensif ini dilakukan Kiai Bupati Busyro di awal kepemimpinannya sebagai bupati Sumenep pada periode kedua. Ini menunjukkan kepeduliannya yang sangat besar terhadap aspirasi masyarakat secara umum dan berbagai permasalahan yang dihadapi rumah sakit tersebut secara khusus. Tak sampai di situ saja, beliau juga menawarkan berbagai solusi yang dianggap representatif demi mengembalikan fungsi dan tugas pokok rumah sakit dalam menyediakan pelayanan kesehatan yang baik dan berkualitas.

Di antara hasil temuan yang beliau dapatkan selama *live in* di rumah sakit tersebut adalah sebagai berikut; *Pertama* adalah rendahnya kualitas sumber daya manusia yang mengharuskan agenda-agenda penguatan dan peningkatan SDM. *Kedua* adalah soal manajerial, *ketiga* terkait layanan dan kepuasan pasien, sementara *keempat* adalah pendanaan.

Dalam meningkatkan SDM di lingkungan rumah sakit tersebut, Kiai Bupati Busyro mengusulkan program pembinaan budaya kerja terutama berkaitan dengan penyamaan persepsi *core values* dan *core beliefs* rumah sakit. Ia juga menggarisbawahi perlunya penambahan tenaga medis, reposisi karyawan, penataan sistem *reward and punishment* serta diberlakukannya sistem pengawasan.

Dalam rangka merealisasikan rentetan rencana perbaikan di atas, pihak rumah sakit menggelar pelatihan bertajuk perubahan *mindset* di kalangan aparatur rumah sakit yang melibatkan divisi administrasi, medis, dan para medis. Di samping itu juga

digelar pelatihan tentang *customer service excellent*, *handling complain* dan ESQ untuk para pegawai di satuan kerja tersebut. Tak sampai di situ, rumah sakit juga menambah tenaga spesialis melalui kesempatan melanjutkan studi bagi para tenaga medis hingga menginisiasi kerja sama dengan pihak lain dalam rangka menambah tenaga dokter spesialis.

Lebih lanjut, pihak rumah sakit juga melakukan reposisi atau semacam *rolling* jabatan bagi karyawan yang dianggap kurang disiplin melaksanakan tugas pelayanan. Ini terintegrasi dengan penerapan sistem *reward and punishment* (sanki reposisi dan tambahan penghasilan dan jasa layanan) sesuai kinerja masing-masing pegawai. Di samping itu, pihak rumah sakit kembali mengoptimalkan fungsi pengawasan yang strukturnya telah lama terbentuk dan terdiri dari dewan pengawas, tim pembina teknis, komite medis, dan satuan pengawas internal. Terkait sistem pengawasan ini, salah satu anggota dewan pengawas rumah sakit menyebutkan bahwa evaluasi dari tim dewan pengawas secara rutin dilakukan dua kali dalam setahun kecuali jika terjadi problem krusial yang mendesak untuk segera ditindaklanjuti, seperti pelanggaran pegawai rumah sakit yang tergolong berat ataupun kondisi pandemi. Dalam keadaan demikian, evaluasi dari tim dewan pengawas dilakukan sesuai kebutuhan sampai ditemukan solusi konkrit untuk diterapkan.

Selanjutnya, untuk masalah manajerial, Kiai Bupati Busyro berinisiatif melakukan penataan sistem layanan obat dengan konsep obat *on-delivery*. Sebuah ruangan dirancang secara khusus untuk menerima data kebutuhan obat seluruh pasien selama satu hari. Staff di ruangan tersebut kemudian mengajukan data ke instalasi farmasi yang kemudian menindaklanjutinya dengan menyediakan obat yang dibutuhkan kemudian mengantarkannya pada masing-masing

pasien. Usulan lain yang beliau ajukan adalah pembentukan tim sehat, optimalisasi tim klaim, perbaikan rekam jejak medik elektronik, dan implementasi sistem *Bridging* Surat Eligibilitas Peserta BPJS antara pihak BPJS dengan rumah sakit dalam rangka mempercepat respon BPJS. Selanjutnya, juga

Tindak lanjut yang kemudian dilakukan dalam merespon beberapa tawaran solusi terkait sistem pelayanan rumah sakit di antaranya adalah sebagai berikut; pembuatan depo farmasi di GRIU, pembuatan depo farmasi di UGD (obat *emergency*), pengadaan 1 buah troli obat, penyusunan jadwal petugas layanan obat (kelas 3), pembuatan *booth* TIM siap sehat, hingga pengadaan *Cell Center* (2 *provider*) Xl: 081999014044 dan Kartu Halo: 081363014044 dan SMS *gateway*: 08113019955. Selain itu, untuk mengoptimalisasi Tim Klaim, diterbitkan SK tentang Tim Administrasi Klaim Pelayanan Pasien Penjamin dan Anti *Fraud* di rumah sakit, rekonsiliasi tim dalam rangka menyamakan persepsi terkait klaim pelayanan pasien, penyamaan persepsi antara unit layanan, hingga optimalisasi peran tim pengamat sebagai *manager of duty*.

Sementara itu dalam mengimplementasikan sistem *Bridging Surat Eligilbilitas*, pihak rumah sakit bekerjasama dengan BPJS Cabang di Pamekasan dalam rangka uji coba sistem *bridging* dan implementasinya. Mereka juga menyiapkan data Rekam Medik Elektronik (RME) pasien dengan melakukan koordinasi dengan bagian rawat jalan, sosialisasi RME hingga implementasi di lapangan.

Permasalahan ketiga yang menjadi temuan Kiai Bupati Busyro adalah minimnya kualitas layanan yang berimbas langsung terhadap kepuasan pasien. Untuk persoalan yang cukup kompleks ini, Kiai Bupati Busyro menawarkan solusi berupa optimalisasi *handling complain* (penyamaan persepsi karyawan terhadap komplain), pembangunan gedung GRIU (VVIP),

gedung hemodialisa dan poli terpadu, perbaikan akses pintu masuk ke gedung rumah sakit dan relokasi ruang tunggu pasien, program *clean hospital*, dan *room on service* (layanan pengecekan ketersediaan status kamar yang dilakukan secara elektronik). Berbagai tawaran solusi ini mengharuskan perencanaan yang matang dan kesiapan para pegawai rumah sakit, sehingga sempat diselenggarakan pelatihan bagi para karyawan rumah sakit yang dikombinasikan dengan *outbound*. Kajian mendalam juga dilakukan terkait kemungkinan pengadaan gedung GRIU/VVIP di luar RSUD dan penambahan gedung kelas I dan II. Sementaea itu untuk layanan *room on service* (ROS), pihak rumah sakit melakukan kordinasi dengan tim *call center* internal yang telah lama beroperasi.

Selanjutnya, perihal kebersihan rumah sakit juga menjadi salah satu temuan Kiai Bupati dalam soal layanan dan kepuasan pasien. Dari sini, digagas tim rumah sakit bersih dengan program-program strategis semisal Jum'at Bersih hingga lomba kebersihan berkala antarruangan yang akan memunculkan kategori ruangan terbersih dan ruangan erkotor.

Terkait permasalahan terakhir, yakni pendanaan, Kiai Bupati Busyro menawarkan solusi untuk melakukan penambahan produk layanan kesehatan di lingkungan rumah sakit, optimalisasi *cash management*, efisiensi penggunaan obat dan penunjang, optimalisasi kerja sama dengan pihak ketiga dan penambahan kapasitas tempat tidur. Dalam mewujudkan penambahan produk layanan kesehatan ini, dilakukan kajian mendalam terhadap penambahan layanan poli jantung, poli bedah ortopedi, hemodialisa, dan rekam medik.

Selain itu, optimalisasi *cash management* dieksekusi dengan kebijakan pengantaran obat dan pengambilan resep dalam siklus harian serta optimalisasi mekanisme *return* obat. Dilakukan juga identifikasi kerja sama dan potensi pendapatan dengan pihak

ketiga, optimalisasi pemanfaatan ruang perawatan kelas III, penambahan tempat tidur untuk bangunan baru (OK central) serta penataan tempat tidur elektrik.

(2) Rumah Sakit Terapung

Salah satu keinginan Kiai Bupati Busyro selama memimpin Sumenep yang barangkali terbesar karena seringnya beliau ungkapkan di depan publik adalah pemerataan layanan dan akses terhadap fasilitas umum antara masyarakat di daratan dan di kepulauan, termasuk layanan kesehatan. Keprihatinan ini erat kaitannya dengan beberapa peristiwa yang mengetengahkan bagaimana sulitnya keadaan dan akses terhadap layanan kesehatan di kepulauan. Pada 2011 lalu, misalnya, seorang ibu hamil dari Pulau Kangean meninggal dunia dalam perjalanan menuju Pelabuhan Kalianget. Ia rencananya akan segera dirujuk ke rumah sakit Moh. Anwar untuk menjalani tindakan operasi karena bayi yang dikandungnya meninggal di dalam perut pada saat proses persalinan. Peristiwa ini agaknya begitu menggetarkan hati Kiai Bupati Busyro sehingga berbagai upaya ia kerahkan untuk mempermudah akses masyarakat kepulauan terhadap layanan kesehatan.

Terobosan besar yang digagas Kiai Bupati Busyro dan tampak tidak terpikir oleh para kepala daerah sebelumnya adalah fasilitas rumah sakit terapung untuk masyarakat kepulauan. Ikhtiar untuk meningkatkan efektivitas layanan rumah sakit terapung sekaligus mendongkrak kualitas berbagai fasilitas kesehatan yang sudah ada dan beroperasi di kepulauan mengharuskan Kiai Bupati Busyro melakukan koordinasi dengan berbagai pihak terkait untuk mewujudkan terobosannya ini.

Pada tahun 2019, impian tersebut akhirnya terwujud dari hasil kerja sama 3 instansi pemerintah, yaitu Kementerian Perhubungan, Kementerian Kesehatan dan Pemerintah

Provinsi Jawa Timur. Ada dua kapal yang dioperasikan sebagai RS terapung, yakni KM Gandha Nusantara 1 dan KM Gandha Nusantara 2. Kapal-kapal tersebut merupakan hibah dari Kementerian Perhubungan kepada Kementerian Kesehatan dan Pemerintah Provinsi Jawa Timur.

Fasilitas RS Terapung merupakan wujud nyata dan bagian dari komitmen Pemerintah Kabupaten Sumenep bersama para *stakeholder* terkait dalam rangka meningkatkan sekaligus memeratakan layanan kesehatan bagi masyarakat Sumenep, utamanya mereka yang berada di kepulauan sepanjang wilayah Provinsi Jawa Timur.

Lain dari itu, terwujudnya RS terapung ini merupakan ketersambungan antara visi Kiai Bupati Busyro dengan visi Presiden Joko Widodo untuk mewujudkan konektivitas. Konektivitas di sini berarti keterhubungan antarpulau di seluruh wilayah Indonesia, termasuk Madura. Visi ini meniscayakan pemerataan kesejahteraan bagi seluruh rakyat Indonesia, tidak terkecuali mereka yang tinggal di daerah terpencil, termasuk juga dalam hal layanan kesehatan.

Menurut Menteri Perhubungan Republik Indonesia, ide dasar dari beroperasinya kapal RS terapung ini adalah bagaimana sebuah kapal tidak hanya mempunyai fungsi transportasi, namun juga sebagai rumah sakit. Meski demikian, ia menegaskan bahwa fasilitas tersebut memang tidak *available* 24 jam. Pagi dan sore adalah jam operasional rutin RS terapung. Sewaktu pagi, kapal tersebut akan berlayar sekitar 2-4 jam dan pada siang hari, kala ombak biasanya meninggi, kapal RS tersebut akan sejenak berlabuh di pulau-pulau kecil dan di situlah fungsi utamanya berjalan.

Sebelumnya, selama perjalanan, ada sekitar 30 penumpang di dalam kapal yang memungkinkan terjadinya interaksi antara dokter dan masyarakat. Dokter bisa memberi berbagai

penyuluhan, melayani konsultasi, dan lain sebagainya. Bantuan dari berbagai pihak turut memperlancar eksekusi maupun operasionalisasi rumah sakit terapung ini hingga memungkinkan *provider* menyediakan kamar operasi di dalamnya. Menhub menambahkan bahwa tersedianya fasilitias ini memungkinkan dokter yang biasanya bertugas di Surabaya atau kota besar lain untuk melayani pasien dari kepulauan sehingga terjadi *take and give* informasi yang berharga dan terpercaya seputar dunia kesehatan. Fungsi-fungsi konektivitaspun berjalan dengan baik berkat terlaksananya program ini.

Pada kesempatan yang sama, Menteri Kesehatan Republik Indonesia, Nilla F. Moeloek, mengatakan bahwa kerja sama ini sangatlah efektif dan efisien. Menkes melihat ini dari sudut pandang di mana setiap kementrian memberi kontribusi masing-masing yang sama-sama penting. Kemenhub memiliki kapal, sementara Kemenkes memiliki Puskesmas atau Posyandu di daerah kepulauan. Namun demikian, modal tersebut menurutnya tidak akan berarti apa-apa tanpa kerja sama atau kolaborasi antarelemen tersebut dan masyarakat kepulauanpun juga akan tetap terkendala dengan berbagai keterbatasan tersebut. "Ini adalah uji coba yang sangat luar biasa. Saya optimis program ini akan berjalan baik dan mudah-mudahan semakin baik lagi ke depannya," ujar Menkes.

Sementara itu, Gubernur Jawa Timur, Khofifah Indar Parawansa, berharap keberadaan RS Terapung dapat memudahkan masyarakat mengakses layanan kesehatan yang lebih merata dan berkualitas. "Kita semua berharap agar fasilitas baru ini mampu menjamin pemerataan layanan kesehatan yang lebih baik dan berkualitas. Kapal tersebut bisa sewaktu-waktu merapat untuk memberi tindakan-tindakan tertentu, termasuk tindakan darurat hingga di level operasi pembedahan. Kami akan memastikan fungsinya dapat maksimal," tandasnya.

Pelabuhan Kalianget menjadi saksi sejarah atas momentum penting tersebut. Pada 15 Agustus 2019, Kementerian Perhubungan Republik Indonesia memberi 2 kapal kepada masyarakat Sumenep sebagai sarana Rumah Sakit Apungl sebuah terobosan baru bersama dari pemerintah pusat maupun daerah dalam memberikan pelayanan kesehatan yang merata. Dua kapal tersebut masing-masing diberi nama KM RS Gandha Nusantara 1 dan KM RS Gandha Nusantara 2. Dengan beroperasisinya dua kapal tersebut, diharapkan upaya meningkatkan pelayanan kesehatan kepada masyarakat kepulauan dapat terwujud dan berjalan dengan baik. Problem pelayanan kesehatan yang selama ini selalu menghantui masyarakat kepulauan mulai dapat diuraikan dan ditemukan solusinya. Kapal terapung tersebut merupakan komitmen nyata untuk membangun sistem layanan kesehatan yang merata dan berkeadilan.

f. Komunikasi Persuasif dan Manajemen Marah untuk Pelayanan Publik Smart.

Adalah suatu hal yang manusiawi untuk merasa marah dan menunjukkan ekspresi kemarahan, tak terkecuali bagi Kiai Bupati Busyro yang setiap saat berjibaku dengan berbagai urusan dan berinteraksi dengan lawan bicara dari berbagai tipikal kepribadian. Betapapun demikian, ekspresi kemarahan *ala* beliau terbilang tidak lumrah dan bisa jadi tidak disadari utamanya bagi mereka yang belum terbiasa berinteraksi dan mengetahui berbagai ciri khasnya. Ekspresi marah Kiai Bupati Busyro terbilang misterius sebab sekali waktu, ia mengungkapkannya dengan diam namun di waktu lain, ia malah menyunggingkan senyum semacam meredakan sendiri kemarahannya. Secara garis besar, kemarahan sang Kiai Bupati seringkali tidak membuat lawan bicaranya merasa tengah dimarahi meski sebenarnya beliau tengah mengekspresikan salah satu emosi manusiawi tersebut.

Kemampuan mengolah ekspresi kemarahan Kiai Bupati Busyro salah satunya tampak ketika beliau mengkritisi dua instansi yang dianggap kurang maksimal memberikan pelayanan publik. Alih-alih memarahi dengan rentetan ucapan verbal, bahasa tubuh apalagi dengan 'ekpresi fisik', Kiai Bupati Busyro justru menunjukknya dengan ikut *ngantor* di dua instansi tersebut selama beberapa hari. Selama periode 'blusukan' itulah, beliau akhirnya menemukan akar permasalahan yang menyebabkan kurang maksimalnya layanan publik yang diberikan dua instansi tersebut. Tak hanya itu, beliau juga memberikan berbagai alternatif solusi dalam mengatasi permasalahan yang sebelumnya terjadi.

Kehadiran Kiai Bupati Busyro selama beberapa hari di dua instansi sebenarnya merupakan cara elegan (dan produktif) untuk mengekspresikan kemarahan kepada bawahan. Ini lebih dari cukup menunjukkan betapa sebagai seorang pimpinan, beliau memiliki pola manajemen emosi yang terlatih sekaligus terbentuk dengan baik. Dari situlah, kemarahan yang sifatnya nyaris tak bisa dihindari tidak ditunjukkan dengan muka seram, membentak, berteriak atau tindakan destruktif lain, melainkan dengan cara bersahaja dan meninggalkan kesan mendalam bagi para bawahan.

Salah satu instansi yang mendapat 'jatah' kunjungan intensif Kiai Bupati Busyro adalah RSUD dr. Moh. Anwar. Rumah Sakit ini mendapat giliran pada awal kepemimpinan Kiai Bupati Busyro di periode kedua. Selain merupakan ekspresi kemarahan dengan cara yang berbeda, cara yang demikian juga menyiratkan komunikasi persuasif seorang pemimpin daerah agar bawahannya lebih meningkatkan kinerja dan memastikan kualitas layanan publik berada dalam 'garis aman'. Ia pribadi juga dapat secara langsung mengetahui dan merasakan kondisi *real* di RSUD Moh. Anwar Sumenep sehingga diketahui adanya kebutuhan mendesak untuk mensingergikan beberapa tugas dan peran aparat terkait. Lepas

dari beberapa hal tersebut, ini juga menunjukkan kepedulian Kiai Bupati Busyro yang demikian besar serta ikhtiyarnya dalam menakar dan menawarkan solusi yang tepat agar RSUD tersebut dapat berfungsi maksimal sesuai tugas pokok dan fungsinya.

3. Terjaminnya Stabilitas Keamanan

Pemerintah Indonesia telah menerbitkan Instruksi Presiden (Inpres) No. 2 Tahun 2013 tentang Penanganan Gangguan Keamanan. Inpres ini mengamanatkan agar semua Kepala Daerah di wilayahnya masing-masing tidak lagi ragu mengambil tindakan dalam mengatasi konflik komunal yang berpotensi menganggu stabilitas keamanan. Kepala daerah juga dituntut mampu menyelesaikan konflik antaranggota masyarakat dan memprioritaskan pemeleiharaan keamanan. Instruksi tersebut pada intinya menginginkan adanya efektivitas penanganan gangguan keamanan di seluruh wilayah Indonesia.

Munculnya Inpres tersebut berkait erat dengan pengalaman selama tahun 2012 di mana berbagai aksi kekerasan, benturan sosial, konflik komunal, serta tindakan terorisme banyak terjadi di Indonesia. Ini kurang lebih mengindikasikan bahwa keamanan dan ketertiban masyarakat saat itu belum stabil dan terkendali secara baik. Bahkan, berbagai survey mengungkapkan bahwa rakyat menyatakan ketidakpuasan terhadap kinerja pemerintah dan menuduh aparat keamanan melakukan pembiaran terhadap benih-benih konflik horizontal. Melalui Inpres No. 2 Tahun 2013, pemerintah berharap situasi keamanan dapat lebih terjaga. Peran gubernur, bupati, dan walikota diharapkan dapat maksimal dalam proses penanganan masalah keamanan sebab mereka sendirilah yang dianggap paling menguasai dareah yang dipimpinnya. Inpres No. 2 Tahun 2013 juga dimaksudkan agar penanganan kerusuhan di daerah bisa lebih efektif dengan melibatkan semua unsur Kepolisian, TNI, Intelijen, hingga pemerintah daerah.

Jauh-jauh hari sebelum munculnya Inpres ini, Pasal 27 UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah juga menyebutkan bahwa salah satu kewajiban Kepala dan Wakil Kepala Daerah adalah menjamin ketenteraman dan ketertiban masyarakat. Adapun huruf b dalam UU tersebut menegaskan bahwa urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat meliputi : (a) politik luar negeri; (b) pertahanan; (c) keamanan; (d) yustisi; (e) moneter dan fiskal nasional; (f) agama. Sementara itu, pemerintah daerah diberi kewenangan dan otonomi seluas-luasnya untuk mengurusi hal-hal di luar yang tersebut.

Lebih jauh, UU No. 32 Tahun 2004 juga mengatur perihal pelimpahan kewenangan pemerintah pusat pada pemerintah daerah dalam beberapa point berikut:

a. Menyelenggarakan sendiri sebagian urusan pemerintahan;
b. Melimpahkan sebagian urusan pemerintahan kepada gubernur selaku wakil Pemerintah Pusat;
c. Menugaskan sebagian urusan pemerintahan kepada pemerintah daerah dan/atau pemerintahan desa berdasarkan asas tugas pembantuan.

Selain itu, Pasal 25 UU No. 32 Tahun 2004 menyebutkan bahwa kepala daerah mempunyai tugas dan wewenang sesuai dengan peraturan perundang- undangan." Ketentuan ini jelas membuka ruang interpretasi secara luas, termasuk tugas dan kewenangannya seperti yang termaktub dalam Inpres No. 2 Tahun 2013 terkait Penanganan Gangguan Keamanan.

Di Sumenep, terdapat beberapa zona merah dalam aspek stabilitas keamanan yang dianggap rentan menjadi lokasi tindakan kriminalitas atau konflik sosial. Zona merah tersebut terdiri dari Kecamatan Batang-batang, Batu Putih, Dasuk, Pasongsongan, dan daerah-daerah kepulauan. Di beberapa daerah tersebut, sering terjadi pencurian sepeda motor dan merupakan lokasi empuk berkembangnya *bajing-bajing* (preman) lokal.

Slamet, seorang warga Pasongsongan, menuturkan bahwa beberapa tahun silam, sering terjadi pencurian sepeda motor di wilayahnya. Namun demikian, belakangan, keadaan berangsur membaik dan angka kriminalitas menurun drastis bahkan nyaris tidak ada. Hal senada juga disampaikan oleh Hendra, yang mem-*flashback* bahwa sekitar 10 tahun yang lalu, Batang-barang belumlah seaman dan sekondusif saat ini.[40]

Selain kecamatan-kecamatan di luar kota Sumenep, Kota Sumenep juga banyak diwarnai titik-titik merah mulai dari PKL, kafe, dan kos-kosan yang menyalahi aturan perizinan. Sejak 2015, Kiai Bupati Busyro tidak tinggal diam dan sudah menunjukkan sikap tegas terhadap kafe dan kos-kosan yang terbukti menyalahi izin pendiriannya. Terdapat 6 kafe yang menjadi sorotan Kiai Bupati Busyro saat itu yaitu Kafe Zurin, Kafe Restu, Kafe Mila, Kafe Srikandi, Kafe Galaxi, dan Kafe Malioboro. Beberapa kafe ini dapat dianggap aib dalam kepemimpinan Kiai Busyro dan Kabupaten Sumenep meskipun tidak secara gamblan menampilkan suasana remang-remang layaknya diskotik-diskotik yang beroperasi di kota besar.

Sederet pelanggaran yang tersebar di berbagai wilayah Sumenep tersebut terbukti dapat diselesaikan dengan baik di bawah kepemimpinan Kiai Bupati Busyro selama dua periode. Hal ini salah satunya disampaikan disampaikan oleh Purwo, mantan Camat Kangean, seperti testimoninnya berikut;

"Sudah jamak diketahui bahwa di Pulau Kangean, cukup sering terjadi percekcokan antarpendukung calon yang akan berlaga dalam ajang Pilkades. Tak jarang, percekcokan tersebut memakan korban jiwa. Kiai Busyro memahami betul persoalan ini sehingga berbagai cara dilakukannya agar kebiasaan ini tidak semakin lestari. *Alhamdulillah* di bawah kepemimpinan

40 Hendra, tokoh masyarakat di Batang-batang, wawancara langsung di kediaman informan, 20 November 2020.

Kiai Busyro, kondisi masyarakat di pulau Kangean sudah stabil dan aman. [41]

Di lain tempat, Farid, ketua Peguyuban Camat Sumenep yang saat ini menjabat sebagai Camat Arjasa, mengungkapkan bahwa di Pulau Arjasa sering terjadi pertengkaran antarwarga. Karena itulah begitu ditugaskan di kecamatan tersebut, Kiai Bupati Busyro berpesan bahwa Arjasa memang tempat orang berkelahi (*Mon Arjasa, paggun akalae,* seperti redaksi yang dinarasikan oleh Farid). Karenanya, ia diimbau untuk menghadapi suasana tersebut dengan cara merangkul semua golongan dan tidak berpihak terhadap pada satu golongan saja atau menggunakan cara-cara kasar.[42] Hal yang sam juga terjadi di Pulau Sapeken yang sempat menjadi lokasi duel antara bapak dan anak kandung.[43]

Berbagai paparan di atas menunjukkan bahwa memang terdapat titik-titik rawan konflik di daerah Sumenep yang sangat berpotensi mengganggu keamanan dan ketentraman warga. Kiai Bupati Busyro dalam hal ini memposisikan diri sebagai seorang pimpinan yang tidak hanya mengetahui detail kondisi wilayah yang dipimpinnya, tetapi juga berupaya menjamin rasa aman kepada masyarakat di seluruh daerah di Kabupaten Sumenep. Dalam mengatasi titik-titik rawa ini, Kiai Bupati Busyro selalu mengandalkan pendekatan persuasif dengan menyarankan para camat di daerah tersebut untuk merangkul semua elemen, mulai dari tokoh masyarakat hingga para preman. Ini misalnya disampaikan Purwo yang menarasikan nasihat Kiai Bupati Busyro kepadanya sebagai berikut;

41 Purwo, Kasat Pamong Praja Sumenep, wawancara langsung di kantor Pamong Praja Sumenep, 27 Oktober 2020.

42 Farid, Ketua Peguyuban Camat di Sumenep, wawancara langsung di kediaman informan, 08 November 2020.

43 Purwo, Kasat Pamong Praja Sumenep, wawancara langsung di kantor Pamong Praja Sumenep, 27 Oktober 2020.

"Pur, sebagai camat, jangan terlalu kasar kepada masyarakat. Jangan otoriter. Sentuhlah hati mereka dan rangkul tokoh-tokoh selendang hitam di situ. Dengan begitu, Kamu akan lebih mudah mengatasi konflik apapun di daerah tersebut.[44]

Selain beberapa hal yang sifatnya general terkait dengan stabilitas keamanan tersebut, ada dua point spesifik lain yang demikian menunjukkan strategi, upaya dan kesungguhan Bupati Kiai Busyro dalam rangka menjamin keamanan warga Sumenep.

a. Memberi Efek Jera terhadap Kafe-kafe yang Melanggar Aturan

Gedung *Islamic Center* yang berlokasi di Pamolokan merupakan peneguhan identitas Sumenep sebagai Kabupaten Religius sekaligus Kota Santri. Hal ini ditegaskan oleh Kiai Bupati Busyro dalam sambutannya ketika membuka acara peresmian gedung *Islamic Center Bindara Saot* pada 2017 silam. Selanjutnya, Kiai Bupati Busyro juga menambahkan bahwa *Islamic Center* merupakan warisan terbaik dari leluhur untuk masa depan perkembangan Islam di kabupaten paling ujung timur pulau Madura tersebut karena ia meyakini bahwa tantangan di masa mendatang akan semakin berat. Keberadaan *Islamic Center* yang menyimbolkan Sumenep sebagai kabupaten religius dan kota santri juga bermakna harapan luhur agar banyak para pemikir dan cendekiawan Muslim yang lahir di Sumenep dan tidak hanya dikenal di kandang sendiri, tetapi juga dalam level nasional bahkan nternasional. Selain dalam hal intelektualitas, *Islamic Center* juga diharapkan dapat mempertahankan serta meningkatkan moralitas masyarakat Sumenep. Apalagi, Sumenep saat ini memiliki sekitar sekitar 500 pesantren di berbagai penjurunya yang meneguhkan kabupaten ini sebagai sentra santri yang perlu dirawat dan dipertahankan.[45]

44 Ibid.

45 Wawancara, 23 Oktober 2020

Namun demikian, beberapa tahun belakangan ini, marwah Sumenep sebagai Kota Santri sempat tercoreng dengan keberadaan beberapa kafe remang-remang yang diduga kuat melakukan berbagai pelanggaran selama jam operasionalnya. Pelanggaran tersebut berbentuk fasilitasi konsumsi minuman keras hingga tiadanya izin usaha. Sebagaimana dikabarkan oleh beberapa media daring, belakangan sempat beredar sejumlah video para pemandu lagu wanita yang tengah berpesta minuman keras di salah satu kafe di Sumenep pada dini hari. Dalam video berdurasi antara 25 hingga 44 detik tersebut, tampak sejumlah wanita sedang asyik menikmati alunan lagu ulang tahun yang sengaja dilantunkan untuk salah satu rekannya. Tampak pula seorang pria mengenakan kaus merah dengan topi di kepala sedang membawakan kue ulang tahun untuk si wanita.

Berbagai informasi yang berhasil dihimpun para awak media online menyebutkan bahwa pesta ulang tahun yang dikemas dengan alunan lagu dan pesta minuman keras tersebut berlangsung di salah satu kafe di di Jalan Raya Sumenep-Pamekasan, tepatnya di Kecamatan Saronggi. Selain video tersebut, ada juga video lain yang merekam proses penggerebekan enam warga luar Sumenep yang sedang asyik berpesta minuman keras di lokasi yang sama pada Malam Ahad di awal November lalu.

Menanggapi berita-berita senada, Pemerintah Daerah (Pemda) Kabupaten Sumenep menindak tegas sejumlah toko dan kafe yang berlokasi di Jl. Arya Wiraraja dan sekitarnya dan diduga keras menjadi *supplier* minuman-minuman keras atau menyediakan fasilitas pesta minuman keras. Selain karena pelanggaran yang demikian, tindakan tersebut terpaksa diambil karena sederet toko dan kafe tersebut ternyata tidak mengantongi izin operasional. Tak pelak, Pemkab melalui Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu (PMPT) melakukan penyegelan dan penutupan paksa sejumlah toko dan kafe tersebut setelah dua kali surat peringatan yang mereka layangkan tidak mendapat tanggan serisu.

Terkait ini, Abd Madjid memberi pernyataan demikian.

Pihak kami sudah melakukan penyegelan dan menutup paksa dua titik tersebut sebab dua kali surat teguran yang kami layangkan tidak mendapat respon apa-apa. Apalagi, belakangan diketahui bahwa sejak beroperasi, toko dan kafe tersebut memang tidak pernah mengurus perizinan, baik itu Izin Mendirikan Bangunan (IMB), Surat Izin Usaha (SIUP) maupun Tanda Daftar Perusahaan (TDP).[46]

Madjid secara pribadi menyayangkan adanya pengusaha nakal yang enggan mengurus perizinan seperti pemilik dua unit usaha tersebut. Padahal, menurutnya, urusan ini tidaklah sulit dan bisa selesai dalam waktu cepat karena sudah menggunakan fasilitas daring. Jika tidak, pengusaha masih bisa mengurusnya secara luring dengan mengunjungi langsung Kantor Dinas PMPT. Di akhir wawancara, ia menyatakan bahwa tindakan penyegelan tersebut tidaklah dilakukan oleh pihaknya semata, tetapi dibantu oleh beberapa personil Satpol PP serta Bagian Hukum Setkab Sumenep.

Keberadaan kafe-kafe nakal seperti tersebut di atas turut memunculkan keprihatinan tersendiri bagi Kiai Bupati Busyro, terlebih jika dibenturkan dengan latar belakang pribadinya yang masih kental dengan nilai-nilai religius dan kepesantrenan. Ini juga berkait erat dengan nama baik pribadinya sebagai representasi pertama dari Kabupaten Sumenep sebagai orang nomor satu di kabupaten tersebut yang akan dihujani hujatan manakala ada hal yang tidak wajar dibiarkan terus terjadi di daerahnya. Karena itu, beliau menyambut baik inisiatif untuk memberi sanksi tegas pada kafe-kafe tersebut demi menghadirkan efek jera bagi yang bersangkutn maupun pelaku usaha sejenis.

Melalui Satpol PP, Kiai Bupati Busyro bergerak cepat dan menyerap aspirasi masyarakat perihal keberadaan kafe-kafe yang meresahkan tersebut. Namun demikian, ia tetaplah sosok yang

46 Ibid.

penuh perhitungan. Ia demikian berhati-hati dan menggunakan pendekatan yang lemah lembut namun tegas demi memberlakukan aturan sebagaimana harusnya. Tindakan penyegelan dan penutupan sementara ia instruksikan sebab berbagai mediasi melalui surat teguran tidak juga mendapat respon positif.

Dalam konteks ini, kebijakan menutup kafe-kafe tersebut merupakan solusi terbaik sebab jika dibiarkan, ia akan menyebarkan virus negatif kepada masyarakat Sumenep. Selain menjalankan Undang-Undang, keputusan Kiai Bupati Busyro untuk mengambil tindakan ini juga bertujuan menghentikan (potensi) perbuatan maksiat yang terjadi di wilayah kepemimpinannya. Meski demikian, penutupan semacam ini bukan berarti secara keseluruhan menutup pintu investasi ekonomi di wilayah Sumenep. Langkah ini justru menunjukkan ketegasan sikap seorang pimpinan terhadap dinamika yang terjadi di daerah yang dipimpinnya sekaligus menyiratkan bahwa Sumenep hanya *welcome* pada investasi yang halal dan dibenarkan dalam hukum Islam sembari meneguhkan marwahnya sebagai Kabupaten Religius maupun Kota Santri.

b. Menertibkan PKL (Pedagang Kaki Lima) di Area Terlarang Berjualan

Berjualan sebagai pedagang kaki lima (selanjutnya disebut PKL) merupakan pilihan alternatif bagi sebagian besar penyedia barang dan jasa yang tidak memiliki lapak permanen. Di sisi lain, keberadannya disambut dengan baik oleh para konsumen yang merasa begitu dimudahkan untuk mendapatkan produk atau jasa yang mereka butuhkan. PKL-pun menjadi sangat berarti dalam pemberdayaan ekonomi masyarakat seperti tampak dari semakin bertambahnya jumlah PKL di berbagai titik strategis.

Namun demikian dalam perkembangannya, PKL di Kota Sumenep kerap menempati trotoar yang merupakan fasilitas untuk pejalan kaki dan membawa dampak buruk lain, semisal polusi,

kemacetan lalu lintas hingga mengotori pemandangan. Waktu operasional PKL dari sore hingga malam hari juga berbarengan dengan jam pulang kantor sehingga kemacetan di berbagai titik seringkali tidak terhindarkan sementara area yang paling sering dicaplok para PKL adalah titik-titik keramaian. Para pedagang bahkan juga menempati area strategis di pusat kota bahkan di jantung kota Kabupaten Sumenep, seperti Jalan Trunojoyo, kawasan Taman Adipura (sebelum relokasi ke Pasar Bangkal), sekitar Jalan Seludang, dan bahu-bahu jalan di titik ramai lain.

Karena itulah, Pemerintah Kabupaten Sumenep akhirnya menerbitkan kebijakan terkait keberadaan para PKL agar kesejahteraan ekonomi tetap terfasilitasi tanpa mengorbankan aspek lain dalam pembangunan. Aturan tersebut terejawantahkan dalam Peraturan Daerah Kabupaten Sumenep Nomor 03 Tahun 2002 tentang Ketertiban Umum yang diatur dalam tiga pasal yaitu pasal 4, 5, dan 6. Proses implementasi kebijakan Pemerintah Daerah terhadap usaha pedagang kaki lima terlihat dari tindakan gradual yang dilakukan aparat pelaksana dalam mengeksekusi kebijakan ini di lapangan. Pada intinya, Pemerintah Kabupaten Sumenep tetap memberi kesempatan kepada para PKL untuk mengembangkan usahanya selama mereka mengindahkan ketentuan-ketentuan yang telah ditetapkan Pemerintah Kabupaten Sumenep.

Menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 41 Tahun 2012 tentang Pedoman dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima, Pedagang Kaki Lima yang selanjutnya disingkat PKL adalah pelaku usaha yang melakukan aktivtias perdagangan dengan menggunakan sarana usaha bergerak maupun tidak bergerak, menggunakan prasarana kota, fasilitas sosial, fasilitas umum, lahan dan bangunan milik pemerintah dan/atau swasta yang bersifat sementara/tidak menetap. Definisi konseptual yang memiliki kekuatan hukum ini senada dengan kriteria PKL yang banyak ditemukan di berbagai titik Kota Sumenep. Jumlahnya pun

jauh dari sedikit sehingga eksekusi program ini mengharuskan keberanian dan kesolidan total demi menciptakan tatanan kota yang rapi, tertib dan indah.

Di samping itu, kontroversi menanggapi program terobosan ini terbilang tidak dapat dihindari sebab menyangkut kepentingan hidup orang banyak. Karena itulah, Pemerintah Kabupaten Sumenep di bawah kepemimpinan Kiai Bupati Busyro sudah sejak awal menyadari potensi kontroversi ini, utamanya dari kalangan PKL maupun oknum-oknum yang mem-*back up* para pedagang tersebut. Namun demikian, Kiai Bupati Busyro bersikeras bahwa kebijakan ini tidak boleh gagal dieksekusi karena persoalan kultural.

Untuk itu, ia dan pihak Pemerintah Kabupaten Sumenep tidak sembarang menertibkan para PKL, akan tetapi juga memikirkan bahkan menyediakan tujuan relokasi sebagai alternatif ujuan. Area relokasi yang terletak di subterminal Bangkal dan bekas pasar hewan Bangkal tersebut belakangan sengaja dibangun untuk menampung para PKL yang ditertibkan. Pembangunan wilayah relokasi ini menghabiskan dana 4,2 miliar dari APBD tahun 2016 dan merupakan salah satu program strategis dalam periode kedua kepemimpinan Kiai Bupati Busyro di Kabupaten sumenep.

Di lokasi yang baru, terdapat sedikitnya tiga bangunan yang dibangun khusus dan disiapkan untuk para PKL. Bangunan pertama digunakan sebagai *hall* khusus pusat jajanan serba ada, kedua untuk pusat konveksi dan ketiga untuk kios dan stand penjual sepeda. Tiga bangunan ini dapat menampung sekitar 80 PKL dan 52 pedagang sepeda. Skema yang demikian merupakan ikhtiyar nyata untuk menciptakan suasana yang kondusif bagi para PKL sebagai salah satu penggerak roda perekonomian di Kabupaten Sumenep. Pada waktu yang sama, fasilitas ini juga memudahkan konsumen melakukan aktivitas ekonominya dengan biaya operasional yang lebih hemat dan waktu yang lebih singkat. Mengunjungi sentra perbelanjaan tentu tidak mengharuskan

seorang konsumen *wira-wiri* ke berbagai tempat untuk memenuhi berbagai keperluan yang berbeda. Pada waktu yang sama, relokasi ini mampu mengubah wajah Pasar Bangkal yang awalnya terkesan kumuh, kotor dan dekil karena biasa digunakan sebagai pasar sapi menjadi lebih rapi, tertata, berwibawa dan bermartabat sekaligus menghadirkan semangat berwirausaha yang bergelora.

Selain pertimbangan tata kota dan peningkatan ekonomi, agenda relokasi ini ternyata juga selaras dengan amanat Permendagri Nomor 41 Tahun 2012. Kiai Bupati Busyro menerjemahkan Permendagri tersebut dengan beberapa langkah strategis berikut; *Pertama*, kebijakan relokasi PKL merupakan bagian dari komitmen Pemerintah Daerah dalam mewujudkan PKL yang dapat berdomisili tetap sembari menunjang kesejahteraan ekonomi para PKL yang akan berdampak langsung pada peningkatan ekonomi daerah. *Kedua*, penataan PKL ke tempat yang telah disediakan bertujuan agar para PKL terpusat di satu tempat dan dalam waktu yang sama, wajah kota tetap tertata rapi sementara trotoar untuk pejalan kaki tetap berfungsi sebagaimana harusnya.

Terlaksananya program satu ini kembali menunjukkan betapa Kiai Bupati Busyro begitu piawai bergerak dalam kesunyian. Para penentang kebijakan ini seperti tak berkutik atas eksekusi di lapangan yang berjalan tenang, aman dan nyaris tanpa gejolak dan perlawawanan berarti. Kiai Bupati Busyro sendiri tidak perlu menggunakan tangan keras untuk mengkondusifkan suasana. Alih-alih menggunakan otot atau tangan besi, ia lebih mengandalkan komunikasi persuasif. Tentu saja, ini dibekali penguasaannya yang baik terhadap medan yang dihadapi serta analisis jitu perihal faktor-faktor yang berpeluang mempengaruhi keadaan.

Eksekutor kebijakan ini ia susun dari empat elemen untuk memastikan terbentuknya tim yang solid. Elemen tersebut terdiri dari Polisi Pamong Praja, Disperindag, Ketua Paguyuban Pedagang Kaki Lima, dan partai politik yang masih-masih dianggap memiliki

peran signifikan sesuai kapasitas, tugas, fungsi dan wewenang masing-masing untuk mensukseskan program ini berdasarkan pola pembagian kerja *(division of labor)*.

Disperindag, misalnya, merupakan pihak yang secara aturan berhak melakukan pembinaan dan penyaluran bantuan baik berupa modal maupun pelatihan-pelatihan kewirausahaan kepada para PKL, termasuk juga menarik uang retribusi (yang selama ini tidak terlaksana di wilayah Kabuapaten Sumenep). Sementara itu, partai politik sengaja dilibatkan sebagai bagian dari masyarakat untuk memberikan penyuluhan-penyuluhan bagi para pedagang kaki lima menjelang dan setelah proses relokasi. Adapun Satpol PP yang memang bertugas mengeksekusi kebijakan-kebijakan yang sifatnya fisik diinstruksikan untuk melakukan pendekatan personal-persuasif terhadap PKL yang *mangkal* di tempat-tempat terlarang untuk mematuhi apa yang telah ditetapkan pemerintah. Mereka juga mengimbau PKL sebagai bagian dari masyarakat untuk berperan aktif menjaga keamanan, ketertiban, kebersihan dan keindahan wilayahnya agar Kota Sumenep semakin dapat tertata dengan baik.

Terkait ini, kepala Satpol PP Sumenep, Purwo Edi Prawito, menegaskan bahwa untuk menciptakan Kota Sumenep yang nyaman, diperlukan adanya peran serta masyarakat serta kesadaran untuk menjaga lingkungannya, termasuk tidak melanggar ketertiban yang ada seperti berjualan di area terlarang. Lebih detail, ia mengatakan demikian;

"Syukurlah, dalam jangka waktu dua pekan saja, kami memberi imbauan secara persuasif kepada masyarakat dan hal tersebut ternyata berhasil membawa perubahan yang menggembirakan."[47]

Menurutnya, dalam durasi dua minggu, ia dan tim secara bergiliran selama hampir 24 jam setiap hari melakukan penyisiran di sejumlah lokasi, utamanya trotoar yang dialihfungsikan sebagai

47 Ibid.

lapak khususnya para Pedagang Kaki Lima (PKL). Dari situlah, ucapnya, banyak masyrakat yang menunjukkan kesadaran dengan kemauan bergeser dari tempat *mangkal* lamanya sehingga tata kota menjadi jauh lebih kondusif.[48]

Tak sampai di situ saja, pihaknya juga bekerjasama dengan instansi terkait untuk melakukan penataan Kota Sumenep seperti Dinas Perhubungan, Dinas Perumahan Rakyat, Permukiman dan Cipta Karya, Dinas Sumber Daya Air, Kepolisian, TNI dan lainnya. Ini semakin menguatkan asumsi bahwa program ini memang tidak dirancang setengah-setengah atau sembarangan seperti tampak dalam ucapannya berikut;

"Penertiban PKL liar memang telah menyedot banyak perhatian sedari dulu. Karena itulah ia sempat menjadi rancangan prioritas program kerja kami selama satu bulan. Semoga ini juga didukung seluruh komponen yang ada."[49]

Ia mencontohkan bahwa ucapannya benar-benar terbukti dari keberadan beberapa titik strategis di Sumenep yang mulai kondusif, rapi dan tampak teratur, semisal Taman Tajamara, Taman Bunga dan sejumlah lokasi lain.

C. PENUTUP

Berbagai uraian tentang keinginan, rancangan dan kinerja Kiai Bupati Busyro dalam upayanya menciptakan politik damai, pelayanan publik *smart*, dan stabilitas keamanan menegukan sosoknya sebagai seorang *scientific-religious leader*. Sisi *scientific* terlihat dari bagaimana ia menyelesaikan rumitnya persoalan pelayanan publik di lingkungan Kabupaten Sumenep yang seperti menjadi semacam dosa warisan dari rezim-rezim sebelumnya. Keterbukaannya terhadap perkembangan teknologi terbaru serta solusi-solusi strategis yang ditawarkan

48 Ibid.

49 Ibid.

berdasarkan data *real* di lapangan, baik melalui angka-angka statistik atau hasil inspeksi langsung yang ia lakukan sendiri, menunjukkan bagaimana apresiasinya terhadap perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi. Lebih dari itu, ia juga tidak mau begitu saja percaya dengan apa yang disampaikan orang lain atau terlanjur menjadi rumor sebelum terjun langsung ke lapangan dan melihat kondisi sebenarnya. Namun demikian di sisi lain, Kiai Bupati Busyro juga memahami bahwa dirinya tidaklah menguasai segala hal dengan detail sehingga ia tak segan meminta saran dari bawahan dan para staff yang secara khusus membidangi dinas atau memiliki keahlian tertentu.

Sementara itu, sisi religius Kiai Bupati Busyro sangat tampak dari caranya menyelesaikan konflik dengan rival politik atau merespon ketidaksukaan pihak- pihak tertentu yang seringkali diungkapkan buka-bukaan di depan publik. Sebagai sosok yang telah 'selesai' dengan dirinya seperti tampak dari bagaimana ia mengelola rasa marah, sikap elegan Kiai Bupati Busyro yang tak ragu ber- *silaturrahmi* pada lawan atau rival politik seolah-olah mereka adalah mitra atau koalisi politiknya semakin meneguhkan karakternya yang kuat dan distingtif. Ia merangkul mitra maupun rival politik dengan pendekatan berbeda namun meninggalkan kesan yang sama-sama mendalam. Sikap semacam ini tentu tak hadir dari spiritualitas yang masih goyah. Lebih dari itu, ini cukup menunjukkan pandangannya perihal agama dan politik sebagai dua sisi mata uang yang tak dapat dipisahkan. Didukung latar belakang pribadi maupun perjalanan kariernya, dua hal tersebut secara konsisten ia integrasikan untuk saling mengisi dan melengkapi dalam proses pembentukan karakternya sebagai *religious leader* seperti tampak dalam sikap, tindakan hingga kebijakan yang diambilnya.

BAB II

Perkembangan Ekonomi Kabupaten Sumenep di bawah Pola Kepemimpinan Kyai Bupati A. Busyro Karim (2010-2020)

A. Pendahuluan

Kabupaten Sumenep merupakan bagian dari pulau Madura yang terletak di ujung timur. Dari keempat kabupaten di Pulau Garam ini, Sumenep-lah yang mempunyai daratan pulau paling luas dengan 126 pulau.[1] Secara geografis, Sumenep terletak antara 113^0 32'- 116^0 16' Bujur Timur dan 4^0 55'-7^0 24' Lintang Selatan dengan batasan-batasan berikut:

a. Sebelah selatan berbatasan dengan Selat Malaka
b. Sebelah utara berbatasan dengan Laut Jawa
c. Sebelah barat berbatasan dengan Kabupaten Pamekasan
d. Sebelah timur berbatasan dengan Laut Jawa dan

1 BPS Sumenep, *Sumenep dalam Angka, Sumenep in Figure* 2014, BPS Kab Sumenep, hal 1

Laut Flores.

Luas daratan Kabupaten Sumenep adalah sebesar 1.146,33 km^2 (54,79%) dan terbagi dalam tujuh belas kecamatan. Sementara itu, luas bagian kepulauan adalah

946.53 km^2 sesuai dengan Peraturan Bupati Nomor 11 tahun 2006 tentang Luas Wilayah Administrasi Pemerintah Kabupaten Sumenep. Wilayah kepulauan terbagi atas sembilan (9) kecamatan yaitu Kecamatan Giligenting, Talango, Nonggunong, Gayam, Ra'as, Arjasa, Sapeken, Masalembu, dan Kecamatan Kanganya.

B. Paparan Data dan Analisis Ekonomi di Kabupaten Sumenep pada 2010-2020

Sedikitnya, perkembangan ekonomi di Kabupaten Sumenep pada 2010-2020 dapat dijelaskan melalui data-data berikut:

1. Daftar Jumlah Pulau yang Berpenghuni dan Tidak Berpenghuni
2. Daftar Jumlah Penduduk
3. Daftar Jumlah Kesempatan Kerja menurut Lapangan Usaha
4. Sarana Pelayanan Kesehatan
5. Garis Kemiskinan, Jumlah dan Persentase Penduduk Miskin
6. Sektor Pertanian
7. Sektor Perdagangan
8. Laju Pertumbuhan Ekonomi

Secara rinci, paparan data dan analisis dari delapan point tersebut adalah sebagai berikut:

1. Daftar Jumlah Pulau yang Berpenghuni dan Tidak Berpenghuni

Data ini utamanya berguna sebagai pijakan dalam membuat perencanaan, termasuk dalam sektor ekonomi. Perhitungan perihal pulau berpenghuni dan tidak berpenghuni merupakan hal penting untuk dilakukan sebagai langkah pengambilan keputusan melalui berbagai strategi dan kebijakan dalam mengupayakan serta mempercepat kemajuan sebuah wilayah.

Tabel 2.1

Daftar Jumlah Pulau yang Berpenghuni dan Tidak Berpenghuni di Kabupaten Sumenep 2010-2020

	Tahun	Berpenghuni	Tidak berpenghuni
1	2010	48	78
2	2011	48	78
3	2012	48	78
4	2013	48	78
5	2014	48	78
6	2015	48	78
7	2016	48	78
8	2017	48	78
9	2018	48	78
10	2020	48	78

Sumber data: BPS Kabupaten Sumenep

Tabel di atas menunjukkan bahwa selama sepuluh tahun terakhir, tidak ada perubahan dalam hal kepenghunian sebuah pulau. Artinya, pulau yang berpenghuni maupun tidak tetap seperti sedia kala tanpa adanya pengurangan, penambahan atau perubahan. Ini sekaligus menunjukkan bahwa selama 10 tahun terakhir, tidak ada pulau berpenghuni yang ditinggalkan penduduknya karena alasan tertentu seperti halnya tidak ada pulau tak berpenghuni yang kemudian dihuni oleh pendatang baru sekaligus penghuni pertamanya.

2. Daftar Jumlah Penduduk

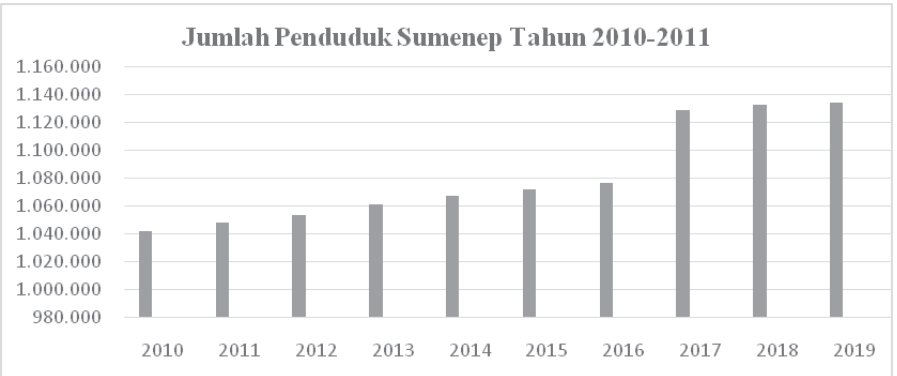
Data kedua yang juga penting adalah perkembangan jumlah penduduk Kabupaten Sumenep pada 2010-2019. Ini juga berguna sebagai acuan perencanaan program-program ekonomi ke depan.

Tabel 2.2
Daftar Jumlah Penduduk Kabupaten Sumenep 2010-2019

No	Tahun	Laki-laki	Perempuan	Total
1	2010	495.896	546.416	1.042.312
2	2011	498.686	549.491	1.048.177
3	2012	500.065	553.575	1.053.640
4	2013	504.712	556.499	1.061.211
5	2014	507.430	559.772	1.067.202
6	2015	509.791	562.322	1.072.113
7	2016	512.211	564.594	1.076.805
8	2017	547.584	581.012	1.128.596
9	2018	550.164	582.030	1.132.194
10	2019	-	-	1.134.129

Sumber data: BPS Kabupaten Sumenep

Dalam bentuk grafik, data tersebut dapat diterjemahkan sebagai berikut;



Baik tabel maupun grafik di atas menunjukkan bagaimana secara konsisten, jumlah penduduk di Kabupaten Sumenep meningkat hingga angka 1.134.129 orang pada 2019. Dari tahun ke tahun, terdapat peningkatan sebesar 91.817 yang jika dipersentasekan menghasilkan

angka 0,871 %. Angka di bawah 1 % ini secara tidak langsung menunjukkan kesuksesan program penekanan laju pertumbuhan penduduk di Kabupaten Sumenep sebab kenaikan yang terjadi terbilang tidak signifikan. Kenaikan jumlah penduduk tentu akan mempengaruhi perencanaan dalam segi pendapatan, pengangguran, pendidikan dan aspek sosial lainnya. Lebih dari itu, ini juga mengindikasikan bahwa program pemerintah dalam menekan laju penduduk, seperti program KB yang bersentra di pusat- pusat kesehatan dan praktik bidam, cukup sukses dilaksanakan di Sumenep.

Baik secara teoretik maupun praktis, laju pertambahan penduduk sangatlah berpengaruh pada laju pengangguran dan penyerapan tenaga kerja. Semakin banyak tenaga yang tidak terserap akan membuat jumlah pengangguran semakin tinggi dan akhirnya berdampak pada membengkaknya angka kejahatan. Di sisi lain, penyerapan tenaga kerja dapat dilihat berdasarkan tingkat pendidikan warga. Dengan demikian, secara tidak langsung, jenjang pendidikan mempengaruhi jenis pekerjaan yang diambil meskipun hal ini tidak berlaku untuk segelintir orang.

3. Daftar Jumlah Kesempatan Kerja menurut Lapangan Usaha

Selain berdasarkan tingkat pendidikan, jenis pekerjaan yang didapat juga bergantung dari kesempatan kerja yang tersedia pada berbagai lapangan usaha. Berikut adalah data detail dari BPS Kabupaten Sumenep perihal kesempatan kerja menurut 9 jenis lapangan usaha selama masa kepemimpinan Kiai Bupati Busyro. Data pada 2015 dan 2019 tidak berhasil terserap karena keterbatasan informasi dan sumber data:

a. Daftar Jumlah Kesempatan Kerja Sektor Pertanian

Data kesempatan kerja dari sektor pertanian ternyata menunjukkan angka tertinggi dibanding lapangan usaha lainnya. Ini tentu mengindikasikan masih kokohnya Indonesia, atau Sumenep secara khusus, sebagai wilayah agraris. Indonesia yang dilewati garis

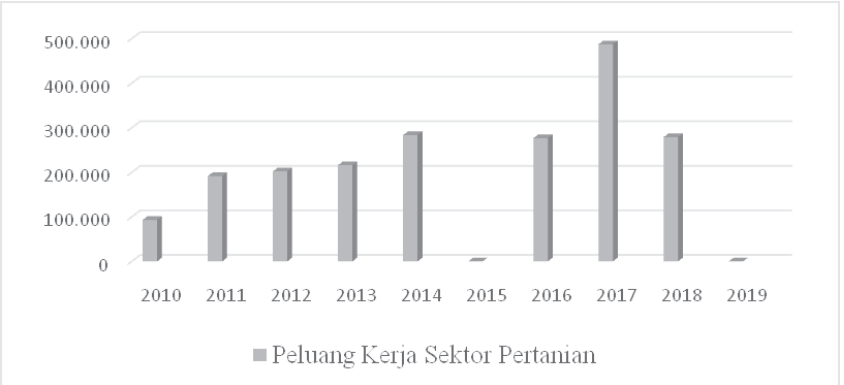
khatulistiwa dan terkenal dengan tanah yang subur ternyata masih mampu membawa pengaruh pada mata pencaharian penduduknya. Pada masa Orde Baru, Indonesia merupakan produsen hasil bumi yang diperhitungkan banyak negara. Keberadaan tanah yang subur merupakan anugrah yang patut disyukuri sementara pilihan sebagian besar masyarakat untuk menjadi petani adalah karunia lain yang tak kalah besar sebab tanpa ada yang mau bekerja di bidang ini, potensi sebagai produsen hasil bumi akan terkikis oleh pesaing di luar Indonesia. Karena itulah, selain karena angka yang besar, peluang usaha bagian pertanian merupakan hal yang harus mendapatkan banyak perhatian.

Adapun data jumlah kesempatan kerja dari sektor usaha pertanian dalam tabel dan grafik adalah sebagai berikut :

Tabe l 2.3.1
Jumlah Kesempatan Kerja Sektor Usaha Pertanian di Kabupaten Sumenep 2010-2019

No	Tahun	Jumlah kesempatan kerja
1	2010	93.149
2	2011	191.562
3	2012	202.080
4	2013	216.110
5	2014	283.559
6	2015	*
7	2016	276.505
8	2017	487.221
9	2018	278.814
10	2019	*

Sumber data: BPS Kabupaten Sumenep



b. Daftar Jumlah Kesempatan Kerja Sektor Usaha Pertambangan

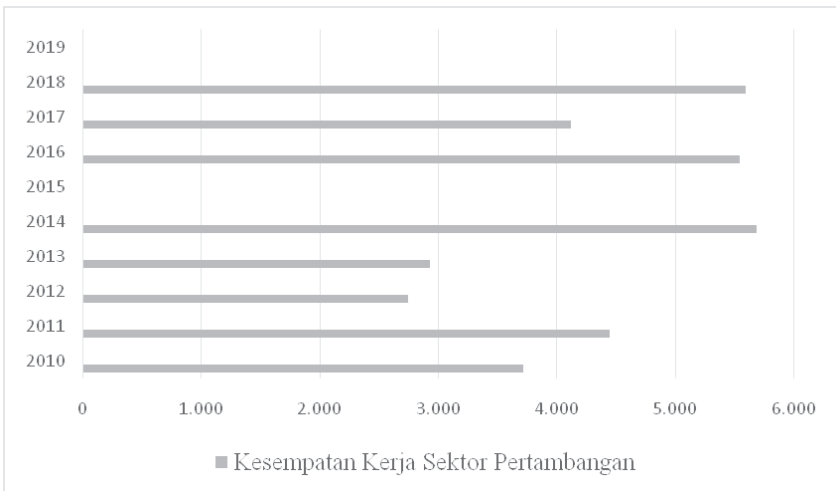
Secara umum, kesempatan kerja pada sektor pertambangan semakin meningkat dari 2010–2019, yakni dari 3.719 menjadi 5.589. Ini menunjukkan bahwa prospek penambangan sudah cukup diperhitungkan meski setiap kebijakan pertambangan perlu diatur sedemikian rupa agar keseimbangan alam tetap terjaga. Pengaturan dalam pertambangan sangatlah penting untuk dipikirkan sedari awal untuk menghindari bencana atau hal-hal yang tidak diinginkan di kemudian hari. Regulasi pertambangan yang tidak direncanakan secara matang akan merugikan generasi berikutnya mulai dari bencana alam seperti longsor, abrasi laut akibat penambangan pasir laut yang kurang terkontrol hingga terkeruknya sumber daya alam yang akan merugikan kabupaten Sumenep dalam berbagai sektor. Karena itu, meskipun peluang usaha pada bidang ini meningkat, akses perizinan usaha terlebih dahulu harus benar-benar dieksekusi dalam perhitungan yang matang sebab jika tidak, bukan tidak mungkin dalam jangka waktu pendek, Kabupaten Sumenep akan mengalami kerusakan ekologis yang tidak main-main.

Adapun perkembangan peluang usaha pertambangan dalam bentuktabel dan grafik adalah sebagai berikut;

Tabel 2.3.2
Jumlah Kesempatan Kerja Sektor Usaha Pertambangan di Kabupaten Sumenep 2010-2019

No	Tahun	Jumlah Kesempatan Kerja
1	2010	3.715
2	2011	4.445
3	2012	2.741
4	2013	2.931
5	2014	5.684
6	2015	*
7	2016	5.542
8	2017	4.118
9	2018	5.589
10	2019	*

Sumber data: BPS Kabupaten Sumenep



c. Daftar Jumlah Kesempatan Kerja Sektor Usaha Industri Pengolahan

Di bawah ini adalah data perihal perkembangan jumlah

kesempatan kerja di bidang industri pengolahan dalam 9 tahun terakhir yang disajikan dalam tabel dan diagram:

Tabel 2.3.3
Jumlah Kesempatan Kerja Sektor Industri Pengolahan di Kabupaten Sumenep 2010-2019

No	Tahun	Jumlah kesempatan Kerja
1	2010	45.705
2	2011	9.981
3	2012	62.955
4	2013	67.236
5	2014	51.154
6	2015	*
7	2016	49.882
8	2017	17.610
9	2018	50.298
10	2019	*

Sumber data: BPS Kabupaten Sumenep

Kesempatan kerja pada industri pengolahan mengalami penambahan dari tahun 2010 hingga tahun 2019 sebesar 4.593 atau 10,05 %. Industri ini menunjukkan kemajuan yang cukup signifikan di mana pada awalnya, produksi hanya berkisar pada bahan dasar sementara pada perkembangan selanjutnya, produksi bergeser pada barang setengah jadi atau barang jadi. Perkembangan ini tentu selaras dengan meningkatknya nilai harga barang di mana bahan dasar yang dikelola menjadi produk yang lebih bernilai akan meningkatkan nilai harga sehingga pendapatan yang diperoleh juga meningkat.

Konsep produksi pengolahan dari bahan dasar menjadi barang setengah jadi atau barang jadi terbukti sangat mampu menaikkan nilai dari produk yang dihasilkan. Pengelolaan sektor industri telah dilaksanakan cukup baik di Kabupaten Sumenep melalui diproduksinya beberapa produk dasar menjadi barang setengah jadi melalui beberapa program kerjasama yang digawangi Dinas Perindustrian dan Perdagangan. Kegiatan yang dilakukan di antaranya adalah dengan menggelar pelatihan-pelatihan dalam peningkatan pengolahan produk.

Ada beberapa contoh produk dasar yang telah diolah menjadi barang yang lebih bernilai dan berinovasi yang sebagian di antaranya adalah sebagai berikut:

a) Kripik piisang
b) Snack mie jagung
c) *Cengi*
d) Kacang mete
e) Pace Madu
f) Buah kelor
g) *Bhangguring Malathe*
h) Bawang merah *goring*
i) Gula semut
j) Jahe merah premium
k) Kerupuk jagung

l) *Banana food*

m) Dll[2]

Pelatihan-pelatihan perihal pengolahan produk semacam ini mutlak diperlukan sebab inovasi dari pengolahan bahan dasar/mentah menjadi barang jadi/setengah jadi mengharuskan pemahaman konseptual maupun operasional yang menyeluruh. Dengan begitu, produk yang dihasikan dapat benar-benar memiliki nilai lebih dan potensial meningkatkan pendapatan masyarakat.

d. Daftar Jumlah Kesempatan Kerja Sektor Usaha Listrik, Gas dan Air

Data selanjutnya adalah perihal kesempatan kerja sektor usaha listrik, gas dan air yang disajikan dalam tabel dan diagram berikut;

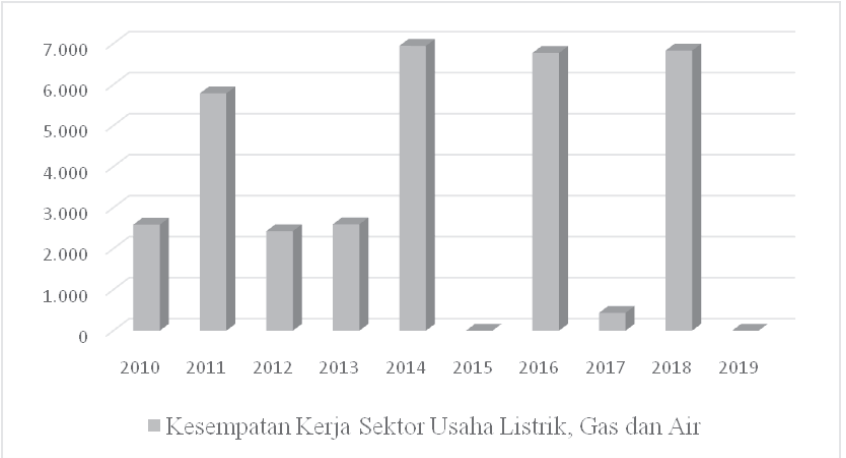
Tabel 2.3.4

Jumlah Kesempatan Kerja Sektor Usaha Listrik, Gas dan Air di Kabupaten Sumenep 2010-2019

No	Tahun	Jumlah kesempatan kerja
1	2010	2.586
2	2011	5.787
3	2012	2.428
4	2013	2.596
5	2014	6.947
6	2015	*
7	2016	6.774
8	2017	434
9	2018	6.831
10	2019	*

Sumber data: BPS Kabupaten Sumenep

2 Hasil observasi di Dinas Perindustrian, 19 Oktober 2020.



Data di atas menunjukkan betapa kesempatan kerja sektor usaha listrik, gas dan air secara umum mengalami peningkatan. Dari tahun 2010 menuju tahun 2018 telah terjadi peningkatan sebesar 4.245 atau j sebesar 164,15 %. Adanya kenaikan demikian mengindikasikan bahwa peluang kerja di sektor usaha listrik, gas dan air sangatlah prospektif untuk dimanfaatkan dalam mendapatkan pekerjaan atau membua lapangan pekerjaan.

Seperti jamak diketahui, pengolahan listrik, gas dan air merupakan bagian inti dari pemenuhan hajat hidup orang banyak sehingga sektor ini benar-benar membutuhkan pengaturan dalam pengelolaannya demi mewujudkan kesejahteraan bersama. Di Kabupaten Sumenep, peluang usaha sektor ini terbukti semakin meningkat dari tahun ke tahun sehingga meniscayakan regulasi yang lebih spesifik agar benar-benar mampu membawa kebaikan untuk Kabupaten Sumenep secara umum.

e. Daftar Jumlah Kesempatan Kerja Sektor Usaha Bangunan

Kesempatan kerja sektor usaha bangunan juga mengalami peningkatan dalam 10 tahun terakhir, yakni sebesar 22.142 atau 288,91% jika dipersentasekan. Kenaikan tersebut dapat dilihat salah satunya dari program pemekaran Kota Sumenep melalui

pembangunan lingkar utara. Ini memungkinkan pemerataan ekonomi ke daerah-daerah sekitarnya sehingga peluang dan kemajuan perekonomian semakin merata dan menyebar.

Selain pembukaan jalur Lingkar Utara, pengoperasian kembali Bandara Trunojoyo pada masa pemerintahan Kiai Bupati Busyro turut ambil bagian dalam merangsang geliat ekonomi sektor ini. Begitu jalur transportasi udara dapat dinikmati, para investor berlomba-lomba melirik Pulau Madura atau secara khusus Sumenep untuk menanamkan modalnya dan ini di antaranya ditandai dengan pendirian bangunan-bangunan baruyang bersentra di sekitar bandara. Inilah yang sebenarnya diinginkan Kiai Bupati Busyo di balik inisiatifnya menghidupkan kembali Bandara Trunojoyo di samping hasrat menyatukan Sumenep menjadi lebih dekat mengingat keberadaan pulau yang banyak tersebar di berbagai bagiannya.[3]

Adapun data perkembangan kesempatan kerja dalam sektor usaha bangunan tersebut adalah sebagai berikut :

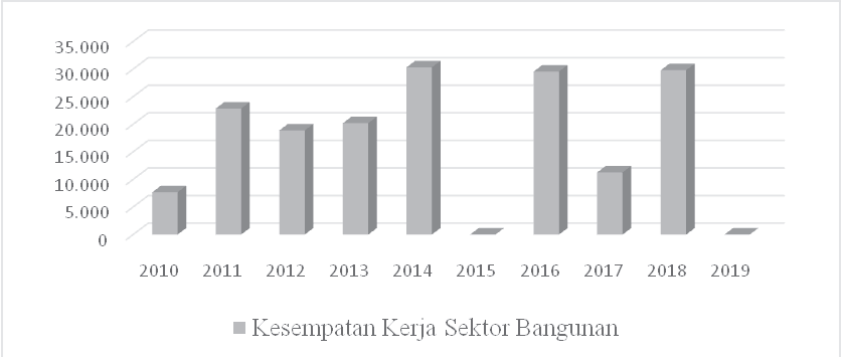
Tabel 2.3.5
Daftar Jumlah Kesempatan Sektor Bangunan di Kabupaten Sumenep 2010-2019

No	Tahun	Jumlah Kesempatan Kerja
1	2010	7.664
2	2011	22.855
3	2012	18.892
4	2013	20.204
5	2014	30.314

3 Hasil wawancara dengan Bapak KH. A. Busyro Karim, M.Si, di ruang peringgitan Pendopo Kabupaten Sumenep, 21 Oktober 2020.

6	2015	*
7	2016	29.560
8	2017	11.287
9	2018	29.806
10	2019	*

Sumber data: BPS Kabupaten Sumenep



f. Daftar Jumlah Kesempatan Kerja Sektor Usaha Perdagangan

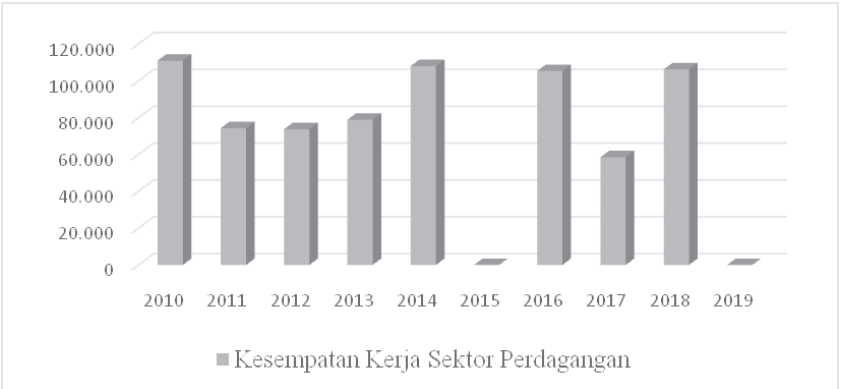
Data perihal jumlah kesempatan kerja sektor perdagangan selama sembilan tahun terakhir adalah sebagai berikut :

Tabel 2.3.6
Jumlah Kesempatan Kerja Sektor Perdagangan di Kabupaten Sumenep 2010-2019

No	Tahun	Jumlah Kesempatan Kerja
1	2010	110.923
2	2011	74.310

3	2012	73.719
4	2013	78.837
5	2014	107.992
6	2015	*
7	2016	105.306
8	2017	58.511
9	2018	106.185
10	2019	*

Sumber data: BPS Kabupaten Sumenep



Data di atas menunjukkan prospek kesempatan kerja sektor perdagangan selama 10 tahun terakhir yang hampir sama dengan angka pada 10 tahun sebelumnya. Akan tetapi, hal ini bukan berarti menunjukkan bahwa Sumenep tidak sama sekali mengalami kemajuan dalam menyediakan peluang usaha di sektor perdagangan.

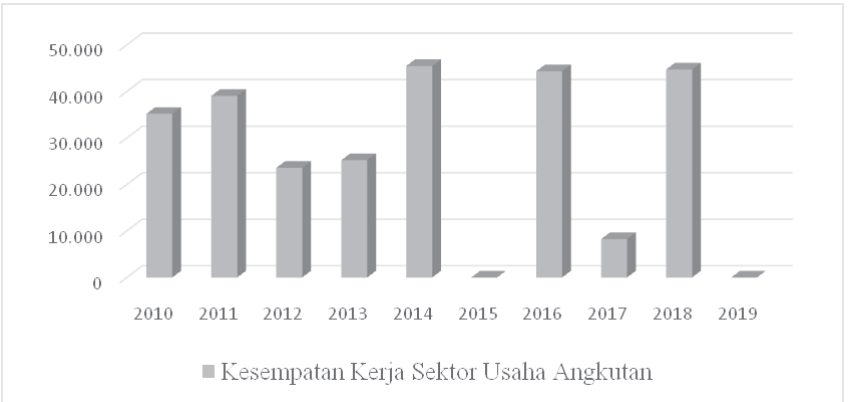
g. Daftar Jumlah Kesempatan Kerja Sektor Usaha Angkutan

Data selanjutnya adalah jumlah kesempatan kerja sektor usaha yang juga disajikan dalam bentuk tabel dan diagram berikut :

Tabel 2.3.7
Daftar Jumlah Kesempatan Kerja Sektor Usaha Angkutan di Kabupten Sumenep 2010-2019

No	Tahun	Jumlah Kesempatan Kerja
1	2010	
2	2011	39.042
3	2012	23.571
4	2013	25.207
5	2014	45.470
6	2015	*
7	2016	44.339
8	2017	8.252
9	2018	44.710
10	2019	*

Sumber data ; BPS Kabupaten Sumenep



Kesempatan kerja sektor usaha angkutan mengalami kenaikan sebesar 9.538 atau 21,33 % jika dipersentasekan dalam 10 tahun. Peningkatan ini menunjukkan adanya prospek yang menjanjikan sekaligus mengharuskan perencanaan yang lebih matang demi meningkatkan produktivitas usaha di sektor ini.

h. Daftar Jumlah Kesempatan Kerja Sektor Usaha Bank dan Keuangan

Adapun data kesempatan kerja sektor usaha bank dan keuangan dalam bentuk tabel dan diagram adalah sebagai berikut :

Tabel 2.3.8
Jumlah Kesempatan Kerja Sektor Usaha Bank dan Keuangan di Kabupaten Sumenep 2010-2019

No	Tahun	Jumlah Kesempatan Kerja
1	2010	11.144
2	2011	11.239
3	2012	7.372
4	2013	7.883
5	2014	13.894
6	2015	*
7	2016	13.548
8	2017	4.726
9	2018	13.661
10	2019	*

Sumber data: BPS Kabupaten Sumenep

Indikasi nyata dari meningkatnya kesempatan kerja sektor usaha bank dan keuangan adalah dibukanya berbagai kantor cabang baru baik dari sektor lembaga perbankan atau maupun sektor lembaga keuangan lain. Ini mau tak mau meningkatkan peluang usaha pada bidang perbankan dan keuangan seperti terbukanya lapangan kerja baru ataupun semakin tingginya peluang mendapatkan pinjaman modal usaha dari lembaga perbankan atau keuangan lain.

Secara khusus, Kiai Bupati Busyro telah berhasil membuka cabang bank lokal baru di setiap kecamatan se-Kabupaten Sumenep, termasuk di daerah kepulauan. Ini bukanlah kerja satu malam

sebab pada awal kepemimpinannya yang pertama, sekitar 2010, cita-cita demikian tampak masing mengawang- awang. Sejak awal, Kiai Bupati Busyro bukan tak menyadari betapa permasalahan ini demikian krusial dan kebutuhan akan pembukaan cabang- cabang bank lokal di seluruh kecamatan sangatlah mendesak untuk segera dilakukan. Ia, misalnya, menyoroti besarnya biaya operasional yan harus dikeluarkan seorang warga kepulaun yang ingin menerima kiriman uang atau gaji serta mentransfer sejumlah uang.

Keinginan ini cukup menunjukkan bagaimana Kiai Bupati Busyro menginginkan meratanya kesempatan masyarakat Sumenep tanpa terkecuali dalam mendapatkan akses akan fasilitas umum. Meski tampak mustahil, ia *ngotot* mengawal pemerataan pembangunan sampai ke pulau terpencil agar mampu mempersempit *gap* antara kepulauan dan daratan tanpa terlalu dirintangi kendala jarak. Awalnya, keinginan ini ia sampaikan kepada pihak Bank Jatim sebagai salah satu bank daerah yang bekerja sama dengan Pemerintah Daerah Kabupaten Sumenep. Namun demikia, inisiatif tersebut masih terbentur dengan aturan BI (Bank Indonesia) dan tidak dicapainya kesepakatan dengan pihak Bank Jatim sebagai sebuah perusahaan bisnis yang *notabene profit oriented*.

Pembukaan cabang bank baru tentu mengharuskan biaya pembangunan dan operasional yang cukup tinggi, sementara potensi *profit* atau keuntungannya belum bisa dipastikan mengingat lokasi cabang-cabang baru tersebut terbilang masih terpencil. Ini jugalah yang barangkali membuat pihak BI (Bank Indonesia) dan OJK pada awalnya belum bersedia menyetujui inisiatif tersebut.

Namun demikian, melalui proses yang cukup panjang, inisiatif Bupati Kiai Busyro tersebut mulai menemukan titik terang. Berbagai kantor cabang bank baru di seluruh kecamatan, termasuk di daerah kepulauan, benar-benar dibuka dan beroperasi.[4] Keinginan sederhana

4 Bapak KH. A. Busyro Karim, M.Si di ruang peringgitan pendopo kabupaten Sumenep tanggal 21 Oktober 2020

Kiai Bupati Busyro memudahkan warga kepulauan bertransaksi non-tunai tanpa biaya operasional atau beban usaha tinggi benar-benar mampu ia wujudkan.

Berikut ini adalah data kesempatan kerja sektor usaha bank dan keuangnanya yang disajikan dalam bentuk grafik untuk mempermudah pemahaman dan gambaran akan dinamikanya.

i. Daftar Jumlah Kesempatan Kerja Sektor Usaha Jasa

Kesempatan kerja sektor usaha jasa mengalami peningkatan yang cukup signifikan dalam satu dasawarsa terakhir, yakni sebesar 75.856 peluang kerja jasa atau 823,09 % yang berarti delapan kali lipat dari jumlah pada tahun pertama kepemimpinan Kiai Bupati Busyro. Meroketnya angka ini didukung oleh semakin menjamurnya perusahaan jasa yang baru berdiri ataupun tetap bertahan di Kabupaten Sumenep sebagai konsekuensi dari tingginya angka permintaan jasa di Kabupaten Sumenep. Di bidang pelayanan kesehatan, misalnya, jumlah rumah sehat, posyandu ataupun rumah sakit swasta banyak mengalami peningkatan. Sektor lainnya yang juga mengalami peninngkatan serupa adalah bidang pendidikan, utamanya sekolah, serta sektor jasa lain seperti bengkel mobil atau sepeda motor, lembaga konsultan atau jasa lainnya.

Data mengenai jumlah kesempatan kerja sektor usaha jasa ini disajikan tersaji dalam tabel dan diagram berikut:

Tabel 2.3.9
Daftar Jumlah Kesempatan Kerja Sektor Usaha Jasa di Kabupaten Sumenep 2010-2019

No	Tahun	Jumlah Kesempatan Kerja
1	2010	9.216
2	2011	60.136
3	2012	60.048
4	2013	64.217
5	2014	86.520
6	2015	*
7	2016	84.368
8	2017	46.046
9	2018	85.072
10	2019	*

Sumber data: BPS Kabupaten Sumenep

Sebagai simpulan, berbagai data kesempatan kerja di sembilan sektor yang telah disebutkan dapat disimpulkan dalam tabel berikut ini;

Tabel 2.3.10
Daftar Jumlah Kesempatan Kerja 9 Sektor Lapangan Usaha di Kabupaten Sumenep 2010-2018

No	Keterangan	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
1	Pertanian	93.149	191.562	202.080	216.110	283.559	-	276.505	487.221	278.814
2	Pertambangan	3.715	4.445	2.741	2.931	5.684	-	5.542	4.118	5.589
3	Industri pengolahan	45.705	9.981	62.955	67.236	51.154	-	49.882	17.610	50.298
4	Listrik, air dan gas	2.586	5.787	2.428	2.596	6.947	-	6.774	434	6.831
5	Bangunan	7.664	22.855	18.892	20.204	30.314	-	29.560	11.287	29.806
6	Perdagangan	110.923	74.310	73.719	78.837	107.992	-	105.306	58.511	106.185
7	Angkutan	35.172	39.042	23.571	25.207	45.470	-	44.339	8.252	44.710
8	Bank dan keuangan	11.144	11.239	7.372	7.883	13.894	-	13.548	4.726	13.661
9	Jasa	9.216	60.136	60.048	64.217	86.520	-	84.368	46.046	85.072

Sumber data: BPS Kabupaten Sumenep

Di antara sembilan sektor tersebut, hanya peluang usaha jenis perdagangan yang mengalami kemunduran sebesar 4.738. Namun demikian, nilai tersebut dapat tertutupi dengan meningkatnya peluang usaha di delapan sektor lain. Adapun peluang usaha yang paling tinggi pada sepuluh tahun terakhir adalah peluang usaha jasa pada 2018 yang mencapai 8 kali lipat dibanding angka pada tahun 2010.

4. Sarana Pelayanan Kesehatan

Di bawah ini tersaji tabel yang menjelaskan dinamika jumlah sarana pelayanan kesehatan di Kabupaten Sumenep sejak 2014-2019:

Tabel 2.4
Daftar Jumlah Sarana Pelayanan Kesehatan di Kabupaten Sumenep 2014-2019

No	Keterangan	2014	2018	2019
1	Rumah Sakit Umum	2	2	2
2	Rumah Sakit Bersalin	2	2	1
3	Puskesmas Perawatan	31	32	30
4	Puskesmas Pembantu	68	63	64
5	Balai Pengobatan	9	8	10
6	Apotek	17	25	24

Sumber data : BPS Kabupaten Sumenep

Tabel di atas jelas menunjukkan bahwa kenaikan jumlah fasilitas dan sarana pelayanan kesehatan dalam 5 tahun terakhir hanya terjadi pada unit balai pengobatan dan apotek. Ini berkait erat dengan salah satu program Pemerintah Daerah Kabupaten Sumenep berupa pemerataan sarana layanan kesehatan hingga kepulauan. Salah satunya adalah dengan pendirian rumah sakit di Pulau Kangean yang bernama Rumah Sakit "ABUYA". Seperti halnya program pendirian kantor cabang bank baru di kepulauan, terobosan ini dimaksudkan unutk menyamaratakan akses terhadap fasilitas umum bagi warga Sumenep tanpa terkecuali, termasuk mereka yang tinggal di kepulauan.

5. Garis Kemiskinan, Jumlah, dan Persentase Penduduk Miskin

Paparan data perihal garis kemiskinan merupakan salah satu hal yang mengindikasikan sejauh mana keberhasilan pemerintahan

dalam menangani persoalan yang rill terjadi di masyarakat. Ini terjadi dalam lingkup terbesar seperti negara hingga skala terkecil seperti kabupaten hingga desa. Di Kabupaten Sumenep, garis kemiskinan dari 2010 sampai dengan 2019 di bawah kepemimpin Kiai Bupati Busyro mengalami peningkatan secara jumlah namun penurunan secara persentasse, yakni dari 21,90 % (2010) menjadi 19,48% (2019). Dua data yang kontras ini erat kaitannya dengan angka pertambahan penduduk selama 10 tahun terakhir. Menyikapi data demikian, ada beberapa tindakan strategis yang dilakukan Pemerintah Kabupaten Sumenep yang di antaranya akan dipaparkan di pembahasan soal gebrakan pembangunan ekonomi pada bagian selanjutnya.

Adapun data detail perihal dinamika angka kemiskinan di Kabupaten Sumenep adalah sebagai berikut :

Tabel 2. 5
Garis Kemiskinan, Jumlah, dan Persentase Penduduk Miskin di Kabupaten Sumenep, 2012–2019

Tahun	Garis Kemiskinan (rupiah/kapita/ bulan)	Jumlah Penduduk Miskin (ribu)	Persentase Penduduk Miskin
2012	241.084	232,20	21,90
2013	259.046	225,50	21,22
2014	270.890	218,86	20,49
2015	284.756	216,84	20,20
2016	301.781	216,14	20,09
2017	313.330	211,92	19,62
2018	340.033	218,60	20,16
2019	357.473	211,98	19,48

Sumber/Source: .BPS, Survei Sosial Ekonomi Nasional Maret/ BPS- Statistics Indonesia march National Socioeconomic Survey

6. Sektor Pertanian

Luas lahan pertanian di Kabupaten Sumenep berkisar di angka 25.185 hektar luas sawah yang meliputi 4.162 ha irigasi tekhnis, 2.503 ha irigasi setengah tekhnis, 1.403 ha irigasi sederhana, 569 ha irigasi desa, 16.543 ha tadah hujan, dan 5 ha jenis lainnya. Adapun tanah di luar kategori sawah umumnya digunakan untuk untuk hutan rakyat, hutan negara, hutan rawa-rawa, tambak dan kolam

Di bawah tersaji data perihal luas panen tanaman sayur dan buah musiman untuk mengetahui kapasitas produksi panen di Kabupaten Sumenep.

Tabel 2.6.1

Luas Panen Tanaman Sayuran dan Buah-buahan Semusim Menurut Jenis Tanaman di Kabupaten Sumenep (ha), 2016–2019

Jenis Tanaman	2016	2017	2018	2019
Bawang Merah	-	630	557	1126
Bayam	-	43	32	47
Blewah	-	-	37	37
Buncis	-	74	5	5
Cabai besar	-	247	213	228
Cabai Rawit	-	1657	1551	2607
Kacang panjang	-	120	97	91
Kangkung	-	48	41	51
Ketimun	-	103	94	146
Melon	-	58	54	56
Sawi	-	9	8	14
Semangka	-	585	589	601
Terung	-	86	80	17
Tomat	-	46	38	38

Sumber Data : BPS, Statistik Pertanian Hortikultura SPH-SBS/ BPS-Statistics Indonesia.

Tabel di atas bukanlah jumlah produksi, tetapi luas lahan sayuran dan buah yang menghasilkan atau memproduksi dua ragam komoditas tersebut. Data di dalamnya menunjukkan bahwa berdasarkan luas lahan, hanya ada empat macam (3) sayuran yang mengalami penurunan luas lahan secara konsisten dalam 4 tahun terakhir yaitu buncis, terung, kacang panjang dan tomat. Adapun lahan komoditas yang mengalami fluktuasi atau turun naik adalah cabai besar, cabai rawit dan buah melon. Selebihnya, komoditas lain mengalami peningkatan atau penambahan lahan.

Selanjutnya, luas lahan dari masing-masing komoditas tersebut mau tak mau mempengaruhi jumlah produksi buah dan sayur di Kabupaten Sumenep seperti tampak dalam tabel berikut;

Tabel 2.6.2
Produksi Tanaman Sayuran dan Buah-buahan Musiman menurut Jenis Tanaman di Kabupaten Sumenep (kw), 2016–2019

Jenis Tanaman	2016	2017	2018	2019
Bawang Merah	-	43.009	39.063	75.020
Bayam	-	1.061	1.067	1509
Blewah	-	-	4.268	4.281
Buncis	-	6.793	239	309
Cabai besar	-	10.124	7.914	8.952
Cabai rawit	-	65.297	59.597	97.103
Kacang panjang	-	3.560	2.918	2.681
Kangkung	-	2.982	2.982	3.313
Ketimun	-	10.375	9.307	14.021
Melon	-	9.902	8.871	9.391
Sawi	-	724	735	1.449
Semangka	-	71.439	72.268	74.633

Terung	-	8.550	8.118	12.417
Tomat	-	4.079	3.482	3.548

Sumber Data: BPS, Statistik Pertanian Hortikultura SPH-SBS/ BPS-Statistics Indonesia,

Tabel 2.6.2 di atas jelas menunjukkan bahwa ketersediaan lahan adalah salah satu faktor paling berpengaruh terhadap produksi sebuah komoditas. Komoditas sayur dan buah yang mengalami penurunan hampir sama dengan data berdasarkan luas lahan, yakni cabai besar, buncis, tomat dan buah melon.

Selain dua tabel pertama tersebut, di bawah ini juga disajikan data mengenai produksi buah dan sayuran di Kabupaten Sumenep menurut jenis tanamannya.

Tabel 2.6.3
Produksi Buah–Buahan dan Sayuran Tahunan Menurut Jenis Tanaman (kwi) di Kabupaten Sumenep, 2016–2019

Jenis Tanaman	2016	2017	2018	2019
Alpukat	-	-	330	286
Anggur	-	-	6	6
Belimbing	-	-	1038	1043
Durian	-	-	55	58
Jambu air	-	-	2015	2226
Jambu biji	-	-	4105	4536
Jeruk besar	-	-	263	268
Jeruk siam	-	-	1668	2001
Manggis	-	-	273.292	296.646
Markisa	-	-	41	40
Nangka	-	-	33.852	39.551

Pepaya	-	-	24.232	24.693
Psang	-	-	205.182	217.785
Rambutan	-	-	17.304	18.406
Salak	-	-	225	224
Sawo	-	-	2.817	2.969
Sirsak	-	-	1.186	1.196
Sukun	-	-	6.277	7.983

Sumber Data : BPS, Statistik Pertanian Hortikultura SPH-SBS/ BPS-Statistics Indonesia

Tabel terakhir jelas menunjukkan bahwa komoditas sayur dan buah yang mengalami penurunan hanya terdiri dari alpukat, markisa dan salak dengan angka yang tidak begitu signifikan.. Secara keseluruhan, produksi hasil tanaman sayur dan buah mengalami peningkatan. Data ini secara tidak langsung memberikan sinyal bahwa produksi tanaman buah dan sayur di Kabupaten Sumenep masih sangat potensial untuk semakin ditingkatkan dengan perencanaan perhitungan yang baik sesuai kondisi lahan atau kemampuan produksi di Kabupaten Sumenep sendiri.

Data selanjutnya yang tidak kalah penting adalah perihal luas lahan panen dan produksi tanaman biofarmaka berdasarkan jenis tanaman di Kabupaten Sumenep selama tiga tahun terakhir:

Tabel 2.6.4
Luas Lahan Panen Tanaman Biofarma Menurut Jenis Tanaman di Kabupaten Sumenep (m2), 2016–2019

No	Jenis Tanaman	2016	2017	2018	2019
1	Dlingo		53	53	53
2	Jahe		69.629	66.094	69.449
3	Kapulaga		-	-	-

4	Keji beling		25	-	-
5	Kencur		49.623	37.071	45.956
6	Kunyit		48.356	51.067	51.236
7	Laos		117.661	117.429	116.777
8	Lempuyang		18.681	18.516	18.016
9	Lidah buaya		88	58	58
10	Mahkota dewa		-	-	-
11	Mengkudu		21.297	21.091	20.324
12	Sambiloto		376	176	168
13	Temuireng		46.084	45.589	45.741
14	Temukunci		15.329	15.461	13.711
15	Temulawak		35.225	33.531	34.997

Sumber Data :Sumber/Source: BPS, Statistik Pertanian Hortikultura SPH- TBF/BPS-Statistics Indonesia

Luas lahan panen tanaman biofarma yang mengalami penurunan adalah pada komoditas tanaman laos, lempuyan dan sambiloto. Adapun tanaman biaofarma lain mengalami fluktuasi. Kondisi penurunan dan fluktuasi pada produksi tanaman biofarma semacam ini menuntut adanya penanganan dan peningkatan dengan berbagai cara demi mempertinggi angka produksi sehingga bisa naik dibanding angka pada tiga tahun terakhir seperit tersaji pada tabel berikut;

Tabel 2.6.5
Produksi Tanaman Biofarma Menurut Jenis Tanaman di Kabupaten Sumenep (kg), 2016–2019

No	Jenis Tanaman	2016	2017	2018	2019
1	Dlingo		35	35	35

2	Jahe		78.585	74.287	78.335
3	Kapulaga		-	-	-
4	Keji beling		33	-	-
5	Kencur		60.857	55.116	58.196
6	Kunyit		110.420	111.741	111.953
7	Laos		367.810	336.697	364.703
8	Lempuyang		43.167	43.121	42.783
9	Lidah buaya		224	187	188
10	Mahkota dewa		-	-	-
11	Mengkudu		112.662	107.366	102.355
13	Sambiloto		687	490	281
14	Temuireng		66.085	65.551	66.017
15	Temukunci		17.229	17.100	15.381
16	Temulawak		54.797	53.199	55.061

Sumber Data :Sumber/Source: BPS, Statistik Pertanian Hortikultura SPH- TBF/BPS-Statistics Indonesia

Tidak jauh berbeda dari data pada tabel sebelumnya, angka produksi tanaman biofarma memperlihatkan kecenderngan yang hampir semuanya mengalami fluktasi dalam kurun waktu 3 tahun terakhir. Hanya tanaman jenis kunyit yang mengalami kenaikan pada tiga tahun terakhir.

7. Sektor Perdagangan

Kondisi dan dinamika sektor perdagangan secara umum sangat bergantung pada keberadaan dan fungsi berbagai sarana pendukung. Adapun sarana perdagangan yang ada di Kabupaten Sumenep tersaji dalam tabel berikut:

Tabel 2.7.1
Jumlah Sarana Perdagangan Menurut Jenisnya
di Kabupaten Sumenep 2016–2019

Jenis Sarana Perdagangan	2016	2017	2018	2019
Kelompok pertokoan	-	-	58	107
Pasar dengan Bangunan permanen	-	-	63	62
Pasar dengan Bangunan semi permanen	-	-	79	61
Pasar tanpa banngunan	-	-	65	26
Minimarket	-	-	102	111
Restoran	-	-	18	83
Warung minuman	-	-	3.932	3.461
Hotel	-	-	18	20
Penginapan	-	-	6	18
Toko	-	-	11.106	9.323

Sumber Data: BPS Sumenep

Tabel di atas menunjukkan bahwa sarana perdagangan yang mengalami penurunan adalah pasar semi permanen dan pasar tanpa bangunan. Penurunan demikian disebabkan transformasi dua jenis pasar tersebut melalui perbaikan, renovasi total, hingga pembangunan kembali. Sebagaimana yang disampaikan Kepala Pasar Anom Kota Sumenep, Pemerintah Kabupaten saat ini memang memiliki program mengubah pasar tanpa bangunan menjadi semi permanen dan semi permanen menjadi permanen. Dampak nyata dari program tersebut tampak dalam tabel 2.7.1 di atas.

Keberadaan dan fungsi sarana perdagangan serta faktor-faktor lain yang turut mempengaruhi siklus perdagangan di Kabupaten

Sumenep kemudian melahirkan capaian kinerja urusan perdagangan berdasarkan beberapa indikator. Indikator-indikator tersebut meliputi pertumbuhan, revitalissai pasar desa, pasar tradisional dan pasar daerah seperti tersaji dalam tabel berikut;

Tabel 2.7.2
Capaian Kinerja Sektor Perdagangan
di Kabupaten Sumenep Berdasarkan Indikator

No.	URAIAN	SATUAN	2015	2016	2017	2018	2019
1.	Persentase pertumbuhan PDRB sektor perdagangan	%	10,39	10,97	11,39	11,89	12,75
2.	Jumlah Revitalisasi Pasar Desa/ Tradisional	Unit	20	20	22	26	33
3.	Persentase Pasar Tradisional Baik	%	52,63	52,63	57,89	66,67	84,62
4.	Pasar Daerah	Pasar	38	38	38	39	39

Sumber : Dinas Perindustrian dan Perdagangan Sumenep 2019
Sebagaimana yang tampak dari tabel di atas, dalam empat tahun terakhir,

PDRB sektor perdagangan mengalami peningkatan konsisten dari tahun ketahun. Hal ini ditunjang oleh revitalisasi pasar desa/ tradisional, pasar tradisional baik serta pasar daerah yang semakin tahun bertambah dan meningkat. Berbagai sarana inilah yang turut mendukung dan menjadikan kondisi perdagangan di Kabupaten Sumenep menjadi lebih baik.

Namun demikian, ada beberapa permasalahan terkait urusan perdagangan yang sedikitnya dapat disebutkan di bawah ini ;

1) Masih sering terjadi kelangkaan *stock,* kenaikan harga yang cukup tajam untuk komoditas penting/strategis serta masih sulitnya menginformasikan data mengenai harga dan *stock* berbagai kebutuhan pada masyarakat secara umum.
2) Kurangnya kemampuan dan kemauan pengusaha untuk memperkenalkan produknya melalui pameran.
3) Belum ada eksportir yang berkedudukan di Sumenep sehingga sulit memasarkan produk-produk unggulan Kabupaten Sumenep ke luar negeri.

Berbagai hal tersebut dapat diatasi di antara dengan beberapa tawaran solusi berikut:

1) Mengadakan koordinasi dengan instansi terkait dalam rangka penstabilan *stock* dan harga komoditas penting/strategis.
2) Meningkatkan pembinaan kemampuan dan kemauan pengusaha untuk mengikutsertakan dan memperkenalkan produknya melalui pameran sehingga muncul produk-produk unggulan baru.
3) Meningkatkan pembinaan serta pelatihan keterampilan dalam peningkatan kualitas produk-produk unggulan lokal agar dapat bersaing dengan produk luar.

Dua *point* terakhir terbilang sangat krusial mengingat potensi pemasaran produk lokal sebenarnya cukup besar jika saja kualitasnya dapat diandalkan dan masyarakat memiliki kesadaran untuk menggunakan dan memilihnya dibanding produk lain. Lain dari itu, kerjasama dan koordinasi yang baik antara pemerintah dan masyarakat serta berbagai pihak terkait yang ikut mendukung bagaimana produk daerah bisa bersaing dengan dengan produk luar juga sangat menentukan.

Sementara itu, capaian kinerja sektor perindustrian di Kabupaten Sumenep selama empat tahun terakhir berdasarkan tiga indikator adalah sebagai berikut :

Tabel 2.7.3
Capaian Kinerja Sektor Perindustrian
di Kabupaten Sumenep Berdasarkan Indikator

No	URAIAN	SATUA N	2015	2016	2017	2018	2019
1.	Persentase pertumbuhan industri kecil dan menengah	%	0,83	0,16	0,25	0,23	0,24
2.	Persentase pertumbuhan PDRB sektor perindustrian*)	%	6,71	6,39	6,67	9,59	9,15
3.	Jumlah tenaga kerja yang terserap di bidang industri	Orang	198.390	198.702	199.198	199.882	199.962

Sumber: Dinas Perindustrian dan Perdagangan Sumenep 2019

Tabel di atas menunjukkan bahwa persentase pertumbuhan industri kecil dan menengah memang mengalami penurunan sejak 2015. Namun demikian, in dapat sedikit 'diimbangi' dengan persentase pertumbuhan PDRB sektor perindustrian yang mengalami kenaikan 2,44% dari 2015. Selain itu, penyerapan tenaga kerja juga mengalami peningkatan dari tahun ke tahun selama 4 tahun terakhir. Data ini tentu cukup menjadi angin segar karena menunjukkan dinamika dan perkembangan yang positif dalam usaha menanggulangi pengangguran. Ini beriringan dengan jumlah industri di Kabupaten Sumenep dalam lima tahun terakhir yang ternyata mengalami kenaikan cukup signifikan seperti tampak dalam tabel berikut;

Tabel 2.7.4
Jumlah Industri di Kabupaten Sumenep

No.	Uraian	Jumlah Industri					
		2014	2015	2016	2017	2018	2019
1.	Industri Kecil	1.573	1.609	1.610	1.943	2.134	2.214
2.	Industri Besar dan Sedang	51	71	77	80	86	86

Sumber: Dinas Perindustrian dan Perdagangan Sumenep 2019

Kenaikan yang juga terbilang konsisten ini menunjukkan bagaimana perkembangan perdagangan dalam industri di Kabupaten Sumenep sangatlah prospektif. Kondisi demikian itu seyogyanya tetap dipertahankan dan dikembangkan melalui berbagai kebijakan hingga aksi nyata dari Pemerintah Daerah khususnya dinas-dinas terkait. Dengan begitu, capaian-capaian di bidang perkembangan perindustrian yang telah berhasil diraih seperti tampak dalam tabel di bawah ini dapat terus dipertahankan bahkan ditingkatkan.

Tabel 2.7.5
Perkembangan Urusan Perindustrian di Kabupaten Sumenep

No	Uraian	Tahun					
		2014	2015	2016	2017	2018	2019
1.	Perkembangan Industri Kecil Menengah Besar (IKMB) (unit)	15.353	15.480	15.503	n/a	n/a	n/a

2.	Perkembangan Jumlah Nilai 23 Investasi (juta Rp)	7.611,12	396.069,57	429.578,57	365.200,81	393.555,16	413.232,92
3.	Perkembangan Tenaga Kerja yang Terserap	1.545	8.720	7.469	199.198	199.882	199.962

Sumber: Dinas Perindustrian dan Perdagangan Sumenep 2019

Tabel di atas cukup gamblang menunjukkan bagaimana sektor industri di Kabupaten Sumenep mengalami peningkatan dari tahun ke tahun, utamanya di bidang Industri Kecil Menengah Besar (IKMB), nilai investasi dan penyerapan tenaga kerja. Semakin banyak industry yang baru berdiri atau tetap bertahan, semakin baik pula pengaruhnya terhadap kenaikan dan stabilitas pendapatan masyarakat. Namun demikian, beberapa permasalahan lain di sektor ini juga tak bisa dikesampingkan seperti yang disebutkan di bawah ini:

1) Terbatasnya data unit usaha dan sarana pendukungnya sebagai dasar memberikan pembinaan sehingga program-program edukatif semacam ini belum menjangkau lebih luas pada pengusaha kecil yang jumlahnya sangat besar dan tersebar di berbagai pelosok desa, termasuk wilayah kepulauan.
2) Kesadaran kewirausahaan para pengrajin yang secara umum masih rendah, lemahnya permodalan, penggunaaan peralatan tradisional yang menyebabkan kurang kompetitifnya hasil produksi serta faktor kualitas yang banyak diabaikan.
3) Kurangnya pengetahuan dalam pemasaran produk, saluran pemasaran yang belum dapat dimanfaatkan dengan baik serta koperasi atau wadah persatuan pengrajin lain yang belum berfungsi sebagaimana mestinya.

Persoalan-persoalan tersebut bisa di diatasi di antaranya dengan beberapa solusi berikut;

1) Melakukan survey data industri kecil menengah sebagai pertimbangan dalam perencanaan dan pelaksanaan kegiatan edukatif sehingga lebih tepat sasaran, fleksibel dan memberikan nilai tambah terhadap kesejahteraan masyarakat kecil.
2) Mengintensifkan pembinaan pada pengrajin/pengusaha industri kecil melalui pendidikan dan latihan, studi banding, bantuan stimulan dan penggunaan teknologi tepat guna.
3) Mengadakan koordinasi dengan instansi terkait dalam pembinaan sistem pemasaran melalui jalur koperasi atau wadah persatuan pengrajin lainnya sehingga jangkauan pemasaran bisa lebih luas dan dapat menghilangkan atau paling tidak mengurangi persaingan yang tidak sehat antar pengrajin.

8. Laju Pertumbuhan Ekonomi

Laju pertumbuhan ekonomi dapat dilihat dari banyak aspek, semisal produk domestik bruto yang dihasilkan atau lapangan usaha yang menghasilkan produk tersebut. Adapun laju pertumbuhan ekonomi Kabupaten Sumenep selama empat tahun terakhir berdasarkan aspek kedua tersaji dalam tabel berikut;

Tabel 2.8.1
Produk Domestik Regional Bruto atas Dasar Harga Berlaku Menurut Lapangan Usaha di Kabupaten Sumenep (miliar rupiah), 2015–2019

Lapangan Usaha	2015	2016	2017	2018	2019	Keterangan
Pertanian, Kehutanan dan Perikanan	10.479,22	11.308,89	12.049,69	12.761,46	12.833,21	Naik

Pertambangan dan Penggalian	6.685,23	6.518,68	6.291,15	6.470,16	5.704,30	Turun
Industri Pengolahan	1.337,80	1.471,31	1.619,84	1.810,80	2.016,71	Naiik
Pengadaan Listrik dan Gas	7,4	7,97	8,97	9,80	10,39	Naik
Pengadaan Air, Pengelolaan Sampah, Limbah dan Daur Ulang	11,12	11,95	12,69	13,36	13,69	Naik
Konstruksi	1.711,63	1.920,25	2.085,84	2.257,58	2.442,75	Naik
Perdagangan besar dan eceran, Reparasi Mobil dan Sepeda	2.821,68	3.177,51	3.478,02	3.887,1	4.246,75	Naik
Transportasi dan Pergudangan	260,59	293,79	327,14	358,08	396,04	Naik
Akomodasi dan makan- minum	158,,88	182,19	205,97	229,81	252,99	Naik
Informasi dan komunikasi	1.171,65	1.319,53	1.458,46	1.589,04	1745,40	Naik
Jasa Keuangan	486,63	548,30	599,58	652,57	693,3	Naik
Real Estate	288,82	259,07	280,49	306,72	330,81	Naik
Jasa Perusahaan	49,11	53,8	58,80	65,17	70,91	Naik
Administrasi Pemerintah, pertahanan dan jaminan sosial wajib	322,49	893,20	969,53	1.084,12	1.215,22	Naik
Jasa Pendidikan	655,21	721,63	792,43	870,56	959,81	Naik

Jasa Kesehatan Dan Kegaitan Sosial	88,42	97,67	108,38	117,17	128,80	Naik
Jasa Lainnya	170,24	185,00	199,21	220,25	238,22	Naik

Sumber data : Data BPS Sumenep

Data di atas menunjukkan bahwa produk domestik bruto yang mengalami penurunan hanya terjadi pada sektor produksi pertambangan dan penggalian. Secara teori, dua sektor tersebut sangat berpotensi merusak ekosistem dan pemeliharaan lingkungan hidup. Pengrusakan lahan akibat penambangan yang dilakukan terus menerus bisa dipastikan akan merugikan suatu daerah di masa mendatang. Karenanya, penurunan angka di dua sektor tersebut tidaklah patut dicemaskan.

Data lain yang juga menggambarkan laju pertumbuhan ekonomi di Kabupaten Sumenep adalah produk domestik regional bruto berdasarkan jenis pengeluarannya. Tabel di bawah ini menunjukkan bahwa komponen perubahan inventori dan ekspor barang dan jasa mengalami penurunan. Akan tetapi, penurunan tersebut berhasil ditutupi dengan jenis pengeluaran lainnya

Tabel 2.8.2
Produk Domestik Regional Bruto atas Dasar Harga Berlaku Menurut Jenis Pengeluarannya di Kabupaten Sumenep (miliar rupiah), 2015–2019

No	Jenis Pengeluaran	2015	2016	2017	2018	2019
1	Pengeluaran Konsumsi Rumah tangga	14.073,25	14.682,11	15.303,26	15.832,19	16.332,81
2	Pengeluaran Konsumsi LNPRT NPISH	148,04	152,74	156,43	163,27	168,79

3	Pengeluaran Konsumsi Pemereintah	1.557,78	1,413,78	1.456,34	1.527,62	1.595,79
4	Pembentukan Modal Tetap Bruto	4.764,47	5.053,93	5.358,87	5.676,28	5.963,35
5	Perubahan Inventori	69,62	29,64	22,47	21,01	4,36
6	Ekspor Barang dan jasa	1.137,41	979,49	652,33	562,95	(248,66)
7	Produk Domestik Regional	21.750,58	22.311,69	22.949,70	23.783,32	23.816,44

Sumber/Source: BPS, berbagai sensus, survei dan sumber lain/ BPS-Statistics Indonesia, various census, survey, and other sources

C. Tahapan–Tahapan Pembangunan Ekonomi dalam Kepemimpinan Kiai Bupati Busyro

1. Melakukan Pemangkasan Birokrasi

Kiai Bupati Busyro memulai periode pertama kepemipinannya dengan menyederhanakan sistem birokrasi yang *ribet* menjadi jauh lebih *simple* atau sederhana. Konsep penyederhanaan ini dimulai pada bagian pelayanan masyarakat. Beliau mengupayakan pelayanan yang cepat dan *simple* dengan memotong tahapan– tahapan dalam birokrasi yang dianggap tidak perlu selama tidak menyalahi aturan yang berlaku. Contoh sederhananya adalah proses pengurusan izin usaha dan investasi.

Adanya alur perizinan usaha yang cepat dan *simple* atau tidak *ribet* diakui oleh Ketua Kadin Sumenep. Dalam wawancara singkat dengannya, ia menjelaskan betapa proses perizinan usaha dan investasi pada masa kepemimpian Kiai Buupati Busyro sangatlah lebih

cepat dibanding sebelumnya.[5] Pernyataan tersebut terbukti bukan isapan jempol belaka menyusul diraihnya Penghargaan Top 33 kepada Kabupaten Sumenep dalam Kompetisi dan Inovasi Pelayanan Publik tingkat Nasional pada 2015 lalu dari Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi RI (Menpan RB).

Taksampaidisitu,konseppemangkasanalurbirokrasidanperubahan pelayanan publik yang dilakukan pada masa kepemimpinan Kiai Bupati Busyro ternyata mendapat perhatian banyak pihak. Pemerintah Daerah Kabupaten Sumenep, misalnya, mendapat kesempatan emas untuk berbagi dan mempresentasikan resep rahasianya membangun pelayanan publik yang baik hingga ke mancanegara, yakni Libya, salah satu negara di timur tengah. Demikian sebagaimana disampaikan Bapak Helmi, staff Bapedda Kabupaten Sumenep.

Alur perizinan yang singkat, padat dan cepat ini juga diakui oleh salah satu staff BPS (Badan Pusat Statistik) Kabupaten Sumenep yang belum lama dimutasi ke Kabupaten Sumenep. Testimoninya terkait hal ini sempat ia sampaikan sebagai semacam kesan awal paling membekas bagi seorang *newbie* di lingkungan baru. Meski terbilang belum banyak mengetahui medan, ia dengan tegas menuturkan bahwa dalam hal investasi, Sumenep terbilang sangat prospektif selain karena teknis perizinan yang memang diatur sesederhana mungkin. Ini menurutnya begitu disadari oleh para investor, utamanya investor tambak udang di daerah Lombang dan Pasongsongan, khususnya di Slopeng, Dungkek, Lapak Daya dan Dasuk. Namun begitu, ia juga menuturkan bahwa sebagian besar investor tersebut bukanlah pribumi sehingga LSM setempat menolak mentah-mentah investasi tersebut kendatipun aksi demikian tidak berdampak banyak.

Senada dengan upayanya untuk memudahkan urusan perizinan dan *tetek- bengek* birokrasi, Kiai Bupati Busyro juga seperti tak pernah alpa untuk memberi teladan yang baik pada siapapun di sekitarnya. Ini

5 Wawancara dengan ketua Kadin Sumenep tanggal 27 Oktober 2020

salah satunya disampaikan salah satu staff Protopim, Bapak Safril, yang menuturkan bahwa sosok Kiai Bupati Busyro adalah tipikal yang nyaris tidak pernah lelah dalam bekerja. Beliau juga tidak pilih kasih ketika menanggapi permohonan memberi sambutan di berbagai kesempatan. Bahkan, tambah Bapak Safril, nyaris dalam setiap sambutan, sang Kiai Bupati tidak pernah lupa menyelipkan nasihat atau *tawshiyah* untuk memotivasi para pendengar perihal etos kerja, amal saleh dan tema-tema terkait. Di luar itu, sambutannya juga tidak lepas dari berbagai *joke* segar yang menghibur sehingga di balik sikap disiplinnya, ia masih menampilkan sosok humoris namun bersahaja. Hal-hal ini, menurutnya, menunjukkan betapa sang Kiai Bupati tidak membeda-bedakan perlakuan kepada siapapun yang memintanya berpartisipasi dalam sebuah acara dengan memberi sambutan.

Ketika disinggung soal pola kepemimpinannya terkait reformasi birokrasi, Kiai Bupati Busyro mengatakan bahwa dirinya tak segan mengganti atau me- *rolling* personil atau staffnya agar sesuai dengan kinerja, potensi dan prestasi masing-masing. Ia menambahkan bahwa budaya organisasi yang kurang baik harusnya dilawan dengan terobosan baru selama tidak melanggar aturan yang berlaku, termasuk penggunaan teknologi tepat guna untuk mempermudah dan mempercepat proses-proses yang harus dilewati dalam sebuah alur birokrasi tertentu. Ia tampaknya memahami betul bahwa upaya membangun budaya organisasi yang baik akan membawa perubahan yang juga baik pada sebuah perusahaan atau organisasi semacamnya dan untuk mencapai hal tersebut, diperlukan kebijakan serta edukasi yang mendukung.

Secara teoretis, menurut Hofstede (2011), budaya organisasi dan budaya nasional merupakan dua fenomena yang identik. Perbedaan kedua budaya tersebut tercermin dalam manifestasi budaya ke dalam

nilai dan praktik sementara dimensi praktik budaya organisasi berkait erat dengan proses pengambilan keputusan.[6] Dalam konteks ini, Kiai Bupati Busyro berhasil membangun budaya yang baik melalui aturan-aturan yang mendukung terciptanya iklim kerja yang kondusif serta tauladan dari sikapnya secara personal yang memanifestasi dalam setiap tindakan dan praktik. Tak heran, Kiai Bupati Busyro semaki dikenal dengan gayanya yang bersahaja, tidak pilih kasih, dan humoris namun tetap profesional dan disiplin.

Senada dengan yang disampaikan Hofstede, budaya organisasi menurut Umam (2012) merupakan sistem nilai yang diyakini dan dapat dipelajari serta diterapkan dan dikembangkan secara terus-menerus. Ia berfungsi sebagai perekat, pemersatu identitas, citra, *brand*, sekaligus motivatsi dan stimulus yang menjadika sebuah organisasi berbeda dengan organisasi lain. Tak sampai di situ, budaya ini juga sangat potensial untuk diwariskan pada generasi berikutnya."[7] Budaya-budaya organisasi yang dibangun Kiai Bupati Busyro sepanjang masa kepemimpinannya terbukti begitu berkesan bagi banyak orang. Banyak yang menyematinya dengan berbagai atribut dan citra yang positif mulai dari sosoknya yang inspiratif, memotivasi, humoris, tenang dalam setiap situasi, agamis, piawai merawat sumber tata nilai,[8] visioner, dan lain sebagainya. Berbagai testimoni positif yang tertuang melalui sederet atribut tersebut secara tidak langsung menunjukkan betapa lewat tindak-tanduk dan perilakunya, sang Kiai Bupati Busyro berupaya mensyiarkan teladan yang baik dan mengajak orang-orang di sekitarnya berbenah dengan mengikuti jejaknya. Tentu saja, ini juga sesuai dengan konsistensi yang ia tunjukkan sebab hanya dengan konsistensilah, sebuah perilaku akan menularkan atmosfer serupa pada sekitar.

---

6 Hofstede, Geert. 2011. *Dimensionalizing Culture The Hofstede Model in Context International. Association For Cross. Culture Psychology.*

7 Umam, Khaerul, 2012, *Perilaku Organisasi,* Bandung: Pustaka Setia. Hal 129

8 Hasil wawancara dengan Kabag Umum Kasubag Rumah Tangga (Bapak Ilyas), 21 Oktober 2020.

Namun demikian, tidak ada gading yang tak retak. Di balik upaya sekuat tenaganya mereformasi birokrasi dan mendisiplinkan waktu layanan publik, Kiai Bupati Busyro tetap sedikit kewalahan menghadapi suasana di kepulauan. Meski Pekerjaan Rumah ini sudah dimulainya di lingkungan Pemda sejak dua kali menjabat sebagai ketua DPRD, apa yang beliau hadapi di kepulauan dalam rangka mendisiplinkan pegawai tidaklah semulus seperti proses pendisiplinan karyawan di daratan. Kiai Bupati Busyro sempat menuturkan bagaimana berbedanya kondisi di kepulauan ketika ia dan para staff melakukan kunjungan dengan konfirmasi terlebih dahulu dengan kunjungan yang sifatnya sidak atau inspeksi mendadak.

2. Melakukan Koordinasi dengan Kepala Dinas dan Unit

Bagi seorang pimpinan, koordinasi dengan bawahan merupakan suatu hal yang mutlak harus dilakukan. Dalam konteks ini, Kiai Bupati Busyro secara intens melakukan koordinasi dengan bawahannya, terutama para kepala dinas dan unit, demi menyelaraskan sistem kerja bersama dalam mewujudkan visi dan misi Kabupaten Sumenep. Satu hal yang istimewa dari model koordinasi *ala* Kiai Bupati Busyro adalah bahwa prosedur demikian dimaksudkan untuk memberi keleluasaan pada para pimpinan dinas dan unit di lingkungan Pemerintah Kabupaten Sumenep demi mewujudkan rencana-rencana yang telah dibuat bersama.

Empat elemen utama dalam teori fungsi, yakni *planning*, *organizing, actuating dan controlling,* secara keseluruhan telah dilakukan dengan baik dan sempurna oleh sang Kiai Bupati. Pada tahap *planning,* misalnya, setiap kepala dinas dan unit ia haruskan membuat perencanaan yang diajukan kepada pihak Kabupaten Sumenep dan kemudian disahkan pihak DPRD. Selanjutnya, unit atau dinas yang secara langsung berhubungan dengan pelaksanaan sebuah program difasilitasi sedemikian rupa untuk berpartisipasi penuh demi membangun kepercayaan diri dan *mental block* baik dari atasan maupun bawahan.

Secara teoretis, menurut Ikhsan, partisipasi adalah "proses pengambilan keputusan bersama oleh dua pihak atau lebih di mana keputusan tersebut akan memiliki dampak di masa depan terhadap yang membuatnya."[9] Adanya partisipasi antarkedua belah pihak dari unsur pimpinan dan bawahan akan menciptakan atmosfer kerja yang semakin membaik dan memberikan dampak positif bagi perkembangan di masa mendatang.

Intensitas komunikasi yang dibangun Kiai Bupati Busyro dengan bawahan, utamanya para kepala unit dan kepala dinas, senada dengan salah satu teori dalam organisasi bahwa dalam proses apapun, komunikasi antarpimpinan dan bawahan tidak boleh terlewatkan. Ia bahkan tidak pernah absen melibatkan para kepala unit dan kepala dinas dalam rentetan proses penyusunan anggaran.

Kiai Bupati Busyro tampak menyadari betul bahwa salah satu barometer ketercapaian kinerja pemerintahan adalah ketercapaian kinerja anggaran. Karenanya, ia tak ingin kecolongan dan selalu membangun komunikasi intens sejak penyusunan hingga eksekusi anggaran di lapangan. Ia memahami betaul bahwa semakin tinggi pemahaman para staffnya terhadap rincian anggaran, semakin mudah pula rencana-rencana tersebut terealisasi.

Secara teori, menurut Gibson, et.al, proses penyusunan anggaran mengharuskan adanya komunikasi baik berupa dari atas ke bawah (vertikal), melintang ke bawah (horisontal), dan melintang (diaogonal).[10] Ini dicontohkannya dengan komunikasi antara level manajer senior dengan manajer di level yang lebih rendah. Mereka yang levelnya lebih rendah ikut berpartisipasi dalam menggagas dan mengusulkan berapa anggaran yang dibutuhkan, barulah kemudian diputuskan oleh para manajer yang levelnya lebih tinggi. Terkait

9 Ikhsan, Arfan, 2011, *Akuntansi Keperilakuan*, Edisi 2, Salemba Empat, Jakarta hal 238

10 Gibson, James L., et.al, 1994. Organisasi dan Manaje*men, Prilaku, Struktur, Proses*, Edisi ke empat. Jakarta: Erlangga. Hal 436

ini, Anthony dan Govindarajan menjelaskan bahwa "pendekatan dari bawah ke atas sangat potensiala menciptakan komitmen untuk mencapai tujuan anggaran. Namun demikian jika tidak dikendalikan dengan hati-hati, ia dapat menghasilkan jumlah anggaran yang salah sasaran dan atau tidak sessuai dengan tujuan penganggaran maupun visi-misi perusahaan secara keseluruhan."[11]

Kiai Bupati Busyro tampaknya begitu detail memahami konsep ini sehingga ia dengan apik mengadopsi sekaligus mengakomodir pola komunikasi dari bawah ke atas ini demi menciptakan komitmen yang kuat antardua belah pihak, atasan serta bawahan. Nyaris di setiap pertemuan formal maupun non- formal, ia selalu menanyakan setiap kendala yang dihadapi bawahannya di lapangan. Dari situ, ia akan melakukan *brainstorming* soal solusi apa yang mungkin dilakukan dengan terlebih dahulu menyilakan bawahannya mengutarakan alternatif solusi yang tengah direncanakan. Dari apa yang disampaikan sang bawahan, barulah ia memberi arahan solusi apa yang sebaiknya diambil dan bagaimana eksekusinya di lapangan. Dalam sebagian besar kesempatan, ia lebih sering mengambil posisi mengarahkan dibanding memerintahkan, sehingga para bawahannya masih leluasa memodifikasi solusi yang akan digunakan demi efektivitas kerja dan tercapainya tujuan bersama.

3. Bekerja Berdasarkan Visi dan Misi serta Data yang Valid

Selama dua periode memimpin Sumenep sebagai Bupati, Kiai Bupati Busyro tampak tidak ingin visi dan misi kepemimpinannya sekadar menjadi slogan belaka. Dua hal tersebut selalu menjadi ruh sekaligus orientasinya dalam setiap kebijakan hingga tindakan nyata yang ia ambil. Ia benar-benar berupaya sedemikian rupa untuk memajukan Sumenep dari pinggiran dan mengerahkan sekian program

11 Anthony, RN dan Vijay Govindarajan. 2009. *Management Control System*, Terjemahan Buku 2. Jakarta: Salemba Empat. Hal 87.

strategis untuk mewujudkan cita-cita besar tersebut. Salah satu acuan teknis yang selalu ia jadikan patokan dalam berbagai keputusan dan skala prioritasnya adalah Rencana Pembangunan jangka Menengah Nasional atau yang biasa disingkat dengan RPJMN serta berbagai kebijakan, semisal UU, tentang desa.

Secara khusus, ia memberi perhatian pada prioritas pemerintah pusat untuk menjadikan desa sebagai tumpuan dalam membangun Indonesia melalui Visi Desa Membangun Indonesia.[12] Visi tersebut merupakan irisan sinergis antara Catur Sakti dan Tri Sakti yang merupakan pengejawantahan operasional Nawa Cita Presiden Republik Indonesia Ir. Joko Widodo. Catur Sakti bermakna desa yang bertenaga secara sosial, berdaulat secara politik, bermartabat secara budaya, dan mandiri secara ekonomi sementara Tri Sakti mengandaikan desa yang bertumpu pada tiga pilar meliputi karsa, karya dan sembada.

Untuk menerjemahkan visi besar ini, Kiai Bupati Busyro juga banyak mengacu pada berbagai kebijakan, prosedur dan program strategis Kementrian Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi Republik Indonesia. Beberapa di antaranya adalah sebagai berikut;

Pertama, penggunaan dana desa diprioritaskan untuk pembangunan desa dan pemberdayaan masyarakat sebagai dimensi inti dari pemerataan pembangunan nasional. Ini dimaksudkan agar Dana Desa menyentuh langsung kepentingan masyarakat setempat yang sifatnya *real,* seperti untuk pengurangan kemiskinan dan ketimpangan multidimensional.

Kedua, prioritas Dana Desa disesuaikan dengan prioritas nasional yang tertuang dalam NAWACITA, yakni infrastruktur, pangan dan energi, sekaligus juga penguatan Desa dalam rangka membangun Indonesia dari pinggiran.

Ketiga, pemerintah membina dan memberdayakan desa agar para pemangku desa tidak terjebak pada aspek administrasi pemerintahan

12 Undang-Undang No. 6 Tahun 2014

desa yang sempit. Sebaliknya, desa diharuskan mempunyai peran emansipatoris dalam memberikan manfaat nyata kepada masyarakat melalui pembangunan dan pemberdayaan.

Keempat, UU Desa mempunyai visi dan semangat "Desa Membangun". Ini berarti bahwa desa dipersiapkan sedemikian rupa untuk menjadi subyek mandiri yang memiliki emansipasi dalam pembangunan sarana prasarana dasar, pelayanan sosial dasar, pengembangan ekonomi lokal, serta pemanfataan sumberdaya alam dan lingkungan secara berkelanjutan.[13]

Beberapa acuan tersebut menjadi pertimbangannya dalam perencanaan hingga pelaksanaan program-program daerah yang masih relevan, seperti program Nata Kota Bangun Desa. Program ini dimaksudkan untuk melakukan pemerataan pembangunan yang tidak hanya terpusat pada satu daerah saja. Kurang lebih, program tersebut merupakan kepanjangan tangan dari pelaksnaan UU nomor 6 tahun 2014 tentang posisi strategis desa yang diharapkan dapat semakin maksimal memfasilitasi berbagai kepentingan dan kebutuhan masyarakat. UU ini sekaligus melimpahkan kewenangan yang lebih leluasa kepada desa untuk mengurus tata pemerintahannya sendiri demi mendukung pemeretaan pembangunan yang akan berdampak langsung dan nyata terhadap kesejahteraan dan kualitas hidup masyarakat desa. Dengan demikian, permasalahan seputar kesenjangan antarwilayah, kemiskinan dan masalah sosial budaya lainnya dapat diminimalisir.[14]

Selain beracuan pada visi dan misi pemerintah puast maupun daerah, Kiai Bupati Busyro adalah tipikal pimpinan yang santifik dalam arti bahwa beliau sangat memperhatikan *update* data terkait kondisi di daerah yang dipimpinnya. Ia dengan konsiten mendasarkan langkah, kebijakan dan tindakannya dengan data yang validitasnya

13 Dana Desa untuk desa membangun Indonesia (tanya Jawab seputar dana desa), Kementerian dan pembangunan daerah tertinggal dan transmigrasi Republik Indonesia, hlm 18

14 Petunjuk pelaksanaan Bimbingan dan konsultasi pengelolaan Keuangan desa, Deputi Bidang Pengawasan Penyelenggaraan Keuangan Daerah 2015, hlm 1

dapat dipertanggungjawabkan. Tak heran, semua keputusan hingga tindakannya begitu mencerminkan perencanaan dan perhitungan yang tepat. Ini salah satunya diungkapkan oleh Kepala Badan Pusat Statistik bahwa bupatinya adalah sosok pimpinan yang taat aturan dan produktif. Produktif ia maksudkan dalam konteks mengeluarkan kebijakan yang populis namun tidak sembarangan sebab didasarkan pada analisis data yang dilakukan secara saintifik dan komprehensif baik melalui Sekda atau kepala Bappeda.

Tak sampai di situ, Kepala BPS juga menuturkan bagaimana Kiai Bupati Busyro tidak pernah melakukan intervensi soal data, termasuk ketika data yang terekam menunjukkan kemunduran atau kurva yang semakin menurun. Jika hal demikian terjadi, paparnya, alih-alih berupaya menutupi apalagi memanipulasi data tersebut, Kiai Bupati Busyro lebih fokus menanyakan sebab dan latar belakang di baliknya. Ia gemar mencari tahu fenomena apa yang berada di balik sebuah kondisi tertentu dan cenderung tidak menyalahkan keadaan. Fokusnya lebih tertuju pada bagaimana keadaan yang tidak diinginkan tersebut bisa diatasi.

Kepala dinas BPS Sumenep mencontohkan perihal data pada tahun 2018 di mana angka kemiskinan di Jawa Timur menurun namun dalam konteks Sumenep, angka tersebut justru menanjak. Belakangan, diketahui bahwa fenomena yang berkait dan menyebabkan hal tersebut adalah budaya merokok di Sumenep yang sangat tinggi. Indikator tersebut menurutnya berebda dengan ukuran kesejahteraan yang dipakai dalam penentuan angka kemiskinan, yakni kalori. Selain itu, menurutnya, warga Sumenep juga gemar berpuasa sehingga semakin tidak memenuhi angka kecukupan kalori yang dijadikan ukuran untuk mengetahui angka kemiskinan. Temuan-temuan dari proses penelusuran semacam ini kemudian menjadi bekal dan pertimbangan Kiai Bupati Busyro untuk membuat kebijakan lanjutan, seperti perihal angka kemiskinan di Sumenep yang sempat sangat tinggi.[15]

15 Hasil wawancara dengan kepala Dinas BPS Sumenep tanggal 21 Oktober 2020

Kepala BPS menutup ceritanya dengan kesan bahwa alih-alih reaktif dan ceroboh mengetahui angka semacam itu, Busyro justru begitu piawai mengelola emosinya sehingga ia fokus untuk mengetahui fenomena di balik sebuah angka/data dibanding memikirkan citra dirinya sebagai pimpinan di depan publik. Selain itu, ia menambahkan bahwa Kiai Bupati Busyro begitu loyal pada pimpinan/negara. Setiap kali ada instruksi dari pusat, menurutnya, Busyro langsung menindaklanjutinya. Ia juga menyebut Kiai Bupati Busyro sebagai pimpinan yang sangat beretika, memiliki gaya komunikasi yang demikian menakjubkan dan membumi dalam arti cerdas berbicara dan selalu menyesuaikan dengan lawan bicara di depannya. Sejauh ini, pungkasnya, hubungan Kiai Bupati Busyro dengan BPS selalu harmonis.

4. Melakukan Pemerataan Pembangunan

Pemerataan pembangunan awalnya merupakan salah satu misi besar pemerintah pusat, namun Kiai Bupati Busyro tampak tidak kalah berhasrat untuk mewujudkan cita-cita luhur tersebut. Ini misalnya ia tunjukkan dengan memaksimalkan program bertajuk 'Nata-Kota Bangun-Desa' yang kembali menegaskan bagaimana sang Kiai Bupati menaruh perhatian sekaligus keprihatinan demikian besar terhadap masyarakat kepulauan.

Dalam praktiknya, pemerataan pembangunan tidak hanya terbatas pada pembangunan fasilitas fisik, akan tetapi juga merambah ke hal-hal lain. Dalam pemerataan pembangunan sektor industri dan perdagangan seperti yang disampaikan Kadisperindag, misalnya, ada berbagai prestasi membanggakan selama kepemimpinan Kiai Bupati Busyro dalam bidang perindustrian dan perdagangan yang sangat patut mendapat apresiasi. Ini antara lain tampak dari fasilitasi pembangunan dan penyewaan kios-kios pasar rakyat hingga di kepulauan. Dengan begitu, perputaran ekonomi bergerak demikian cepat meski ada beberapa PR tetap tersisa. Salah satu pekerjaan yang belum selesai tersebut adalah belum beroperasinya Pasar Hewan di

daerah Pakandangan yang sebenarnya sudah dibangun demikian representatif karena persoalan kultur masyarakat yang sukar dinegosiasi. PR tersebut tentu akan menjadi program 'warisan' bagi kepemimpinan berikutnya sebab Kiai Bupati Busyro telah menyelesaikan 'jatah' tugas membangunnya di lokasi yang strategis dengan kualitas bangunan yang juga representatif.

Langkah lain yang dilakukan Kiai Bupati Busyro dalam pemerataan pembangunan adalah secara aktif menyediakan fasilitasi Industri Kecil dan Menengah lewat, misalnya, halalisasi 37 merk dagang, *training* dalam hal *branding* lewat pembangunan SDM melalui kerjasama dengan BPWS (Badan Pengembang Wilayah Surabaya Madura), hingga pemberian insentif alat produksi. Tak heran, serentetan kerja serius tersebut mencuri perhatian banyak pihak yang sebagian di antaranya berujung pada penghargaan seperti *The Jawa Pos Institute of Pro Otonomi* (JPIP) kategori pengembangan ekonomi lokal pada tahun 2016 yang lalu.

Prestasi lain Kiai Bupati Busyro dalam program pemerataan pembangunan yang tidak dilupakan adalah pembukaan kembali Bandara Trunojoyo yang sempat mati suri sejak dasawarsa 1970-an. Meski fasilitas transportasi dan perhubungan ini masih memerlukan pembenahan di sana-sini, ini lebih dari cukup menunjukkan ikhtiyar Kiai Bupati Busyro untuk mendongkrak pembangunan di Kabupaten Sumenep yang sifatnya multidimensional.[16] Semua yang dilakukan tidak melenceng dari keinginan dan tujuan pemerintah untuk memberikan fasilitas tanpa memilah siapa saja yang menikmatinya.

Contoh lain kepedulian Kiai Bupati Busro terhadap pemerataan pembangunan adalah terobosannya untuk meningkatkan kesejahteraan guru *ngaji*. Sejak 2014, ia menginisiasi alokasi dana khusus untuk sektor keagamaan yang selanjutnya diberikan kepada guru ngaji (atau guru *alif*) seperti yang dijelaskan staff Kesra. Ini merupakan upaya nyatanya

16 Wawancara dengan Staff Diskop UMKM, Kantor Diskop UMKM, 20 November 2020.

masyarakat yang agamis dengan menitikberatkan perhatian dan pembangunan pada lembaga keagamaan meilputi, masjid, musholla dan pesantren.[17]

5. Melakukan Pengawasan dan Perbaikan dalam Pembangunan Ekonomi

Dalam melakukan pengawasan dan perbaikan di pembangunan sektor ekonomi, Kiai Bupati Busyro tidak pernah melewatkan agenda koordinasi dengan bawahan atau pejabat yang membidangi masing-masing program. Ini misalnya tampak dari pengawalan yang ia lakukan atas gagasannya mengeluarkan Perbup soal masuknya makanan lokal ke toko modern serta relokasi pedagang kaki lima di area Taman Bunga Sumenep menuju Pasar Bangkal (eks Pasar Sapi). Gagasan kedua yang bahkan oleh banyak pihak dianggap mustahil untuk dieksekusi tersebut bahkan ia kawal dengan terlebih dahulu menyediakan 2-3 hall di tujuan relokasi.

Upaya Kiai Bupati Busyro meredam gejolak para pedagang dengan pendekatan kultural memang wajar banyak menuai pesimisme mengingat sejak dulu, Taman Bunga merupakan sentra wisata masyarakat dengan letak strategis di tengah kota dan jumlah pengunjung harian yang seperti tak pernah surut. Namun demikian, ia berhasil melakukannya dengan baik dan sukses. Banyak yang melihat bahwa strategi Kiai Bupati Busyro dengan menerjunkan banyak *back-up* untuk mengawal relokasi tersebut adalah salah satu komponen penting. Lainnya adalah ketangkasan dan kecermatannya membaca suasana, seperti strateginya yang demikian luar biasa dalam menyerap aspirasi para staff. Setiap kali memiliki konsep yang seringkali masih setengah matang, termasuk gagasan relokasi ini, para staff ia ajak berpikir demi menemukan solusi konkrit dan solutif dalam mengeksekusi konsep yang disampaikannya.

17 Wawancara dengan staff Dinas Sosial di Kantor Dinas Sosial Sumenep, 21 November 2020.

Contoh nyata lain dari wujud kontrol serta perbaikan atas pembangunan ekonomi adalah inisiatif Kiai Bupati Busyro untuk mengatasi pengangguran dan membuka kesempatan kerja bagi warga Sumenep. Ia membidik persoalan ini dengan program pelatihan kewirausahaan melalui pendampingan dan fasilitasi wirausaha. Untuk menyukseskan program ini, ia memberikan fasiltasi bagi (calon) wirausaha muda melalui pihak ketiga bernama PIWS (Pusat Inkubator Wirausaha STKIP) dengan sokongan dana operasional sepenuhnya dari APBD. Inisiatif ini kurang lebih menunjukkan sensitivitas dan kesigapan sang Kiai Bupati dalam menerjemahkan realitas yang hidup di masyarakat. Kesigapannya ini banyak menuai simpati karena dianggap lebih peka terhadap kebutuhan *real* masyarakat, apalagi inisiatif tersebut ia sampaikan ketika mengikuti Muswilda di Bappeda. Untuk mengeksekusi program ini, Kiai Bupati Busyro menginstruksikan dinas terkait, yakni Dinas Koperais dan UMKM, untuk mendatangkan pihak-pihak yang berkompeten, salah satunya dari UNMER Malang, untuk memberi pelatihan bidang manajerial hingga menerbitkan sertifikasi usaha. Program ini menyasar 1000 calon wirausahawan pertahun. Hanya saja pada tahun ketiga pelaksanaannya, program ini mengalami sedikit perubahan karena ada regulasi resmi dari pusat.

Pasca perubahan tersebut, fasilitator program ini adalah EDTC (*Enterpreneur Development Training Center*) yang sebenarnya menjalankan fungsi serupa dengan PIWS, yakni seleksi calon wirausahawan, pendampingan berupa pemberian teori dan upaya transformasi menuju swakelola usaha baru serta bantuan pengadaan peralatan usaha. Hanya saja meski strategis dan sebenarnya menjanjikan, program ini justru menemukan kendala minimnya penyerapan calon wirausahawan karena banyaknya warga usia produktif yang merantau sehingga kuota tidak terpenuhi.

Kerja keras Pemerintah Kabupaten di sektor pembangunan ternyata mendapat perhatian berbagai pihak dan mengantarkan Kabupaten Sumenep menyabet penghargaan sebagai Referensi Koperasi pada 2015

dalam hal peningkatan kinerja IT dan sistem pelayanan anggota sesuai UU nomor 25 tahun 1992. Ini juga tampak dalam proses penginputan nomor induk koperasi yang sudah masuk dalam basis data daring. Jumlah koperasi yang ada di kabupaten Sumenep berjumlah 1574 koperasi yang terdiri dari koperasi primer dan sekunder.[18]

Selain penghargaan tersebut, beberapa produk unggulan Sumenep juga turut melejit popularitasnya selama kepemipinan Kiai Bupati Busyro, seperti Batik Melati di Pekandangan Barat, Bluto Sumenep, serta Batik Kharisma yang menjuarai beberapa *event* nasional maupun internasional. Prestasi ini terbilang cukup membanggakan di tengah perekonomian Sumenep yang menduduki angka terendah kedua dari bawah di antara kabupaten-kabupaten yang ada di Jawa Timur meski secara kuantitas produk lokal tergolong tinggi. Program strategis lainnya tampak dalam gagasan Kiai Bupati Busyro melaksanakan program 1000 pengukir.

Secara pribadi, sebagai seorang politisi, Kiai Bupati Busyro adalah seorang yang cukup idealis, meski dalam pelaksanaan, tidak semua sektor dapat tersentuh. Ini sangat tampak dalam program pelatihan wirausahawa muda yang begitu menarik perhatiannya.[19] Lepas dari itu semua, sebagai sesosok pemimpin, Kiai Bupati Busyro adalah pribadi yang luar biasa. Pengendalian dirinya tampak begitu ter-*manage* sehingga ekspresi marahnya terlihat jarang sekali muncul.[20]

Dalam melakukan pengawasan dan perbaikan sektor ekonomi, Kiai Bupati Busyro bukannya tak pernah menelan pil pahit betapapun ia menghadapinya dengan sikap yang meneguhkan karakternya sebagai seorang pimpinan sekaligus pribadi yang tangguh. Selain kasus Pasar Hewan di Pakandangan yang *vacuum* dan tidak beroperasi, pasar lain yang sempat dibuka Kiai Bupati Busyro namun bertahan

18 Wawancara dengan DiskopUMKM

19 Wawancara dengan DiskopUMKM

20 Wawancara dengan kepala dan staff Dinas Pertanian, Tanaman Pangan, Hortikultura dan Perkebunan.

tidak terlalu lama adalah Pasar Minggu Kampung Arab. Ia juga belum berhasil mengundang pengepul ekspor untuk masuk dan berinvestasi di Madura, meski upaya ke arah itu sudah digalakannya.

Contoh lain aksi nyata Pemerintah Kabupaten selama kepemimpinan Kiai Bupati Busyro dalam sektor ekonomi, khususnya di bidang pertanian, adalah kesuksesan menghasilkan beberapa produk unggulan lokal. Ini diakui seorang staff Dinas Pertanian, Rusnani, meski ia menggaribawahi bahwa sebagian di antara produk tersebut masih mengalami keterbatasan distribusi di tingkat lokal kabupaten karena terkait perizinan. Produk-produk lokal yang mendapat idzin distribusi di antaranya adalah Kelor, Turunan V (mendapat penghargaan di tingkat provinsi), Sambal Petis, Peci Madu dan 7 varian Cengi. Sementara produk yang belum mendapat idzin di antaranya adalah Beras Hitam, Beras Merah dan Nutrizing C yang juga merupakan budi daya masyarakat lokal Sumenep.[21]

Menjamurnya produk-produk tersebut tidak terlepas dari program bertajuk *One Village One Product* yang digalakkan Pemerintah Kabupaten Sumenep. Salah satunya adalah Desa Rubaru dengan produk unggulan berupa cabai dan bawang gorengnya. Teknis penjaringan dan budi daya produk unggulan lokal ini adalah kerjasama dinas terkait dengan penyuluh yang kemudian menghubungkan dinas terkait dengan petani/pengrajin.

Contoh tindakan pengawasan dan perbaikan lainnya adalah pada pasar. Wawancara peneliti lakukan kepada bapak Purnomo Subagio, Kepala UPTD Pasar Anom. Kami menemui Pak Subagio di kantornya menjelang tengah hari. Tidak seperti para informan lain dari unsur pejabat yang biasa kami temui, Pak Subagio tidaklah berpakaian dinas rapi. Alih-alih mengenakan seragam batik Sumenep yang seharusnya ia pakai hari itu, ia justru tampil dengan setelan sederhana seperti

21 Wawancara dengan kepala dan staff Dinas Pertanian, Tanaman Pangan, Hortikultura dan Perkebunan.

layaknya pekerja lapangan yang baru beristirahat menjelang jam makan siang. Celanan selutut dan kaus oblong tanpa lengan menegaskan sosoknya sebagai kepala pasar yang menurutnya lebih sering *blusukan* dibanding tampil rapi dan formal. Meskipun baru menjabat 3 tahun sebagai kepala UPTD Pasar Anom, ia mengatakan begitu bangga dengan hasil kerjanya.

Menurutnya, sebelum diamanahi jabatan ini, Pasar Anom adalah wilayah yang kumuh dan 4 UPTD tidak bisa mengatasinya. Namun demikian, belakangan, akunya, kerja kerasnya membuahkan hasil bahkan mendapat 5 bintang dari tim penilaian pasar tingkat provinsi. Ia sendiri meminta tim penulis melihat langsung bagaimana keadaan Pasar Anom setelah menceritakan *before* dan *after*-nya dengan sesekali memperlihatkan foto. Sebab itulah begitu wawancara selesai, sambil berjalan-jalan, berbelanja dan mengajak *ngobrol* beberapa pedagang secara acak, tim penulis melihat-lihat suasana Pasar Anom yang tampak bersih dan tertata.

Kaitannya dengan kepemimpinan Kiai Bupati Busyro, Pak Subagio mengatakan bahwa sosok Kiai Bupati adalah tipikal pimpinan yang pas dan proporsional. Menurutnya, Kiai Bupati tidak *cawe-cawe* pada persoalan teknis. Ia menyerahkan hal tersebut sepenuhnya pada Pak Subagio sehingga Pak Subagiopun lebih leluasa melakukan eksekusi di lapangan sesuai target-target yang telah dicanangkan. Meski tampak pragmatis dengan prinsip "hanya ingin terima jadi dengan kualitas prima", Pak Subagio mengatakan bahwa sikap Kiai Bupati ini justru memudahkan kerjanya di lapangan. Ia tidak perlu terlalu banyak berkonsultasi dan meminta idzin sang Kiai Bupati untuk hal-hal teknis yang sifatnya detail dan praktis. Ia sekadar menjalankan kebijakan dan dengan kolaborasi demikian, menurutnya, situasi pasarpun semakin kondisional. Ini, misalnya, ia contohkan dengan penertiban pedagang di area bundaran taman di Pasar Anom yang awalnya sangat mengganggu kelancaran jalan dan merusak pandangan mata. Relokasi pedagang-pedagang tersebut menurutnya sangat berperan menambah ciri Pasar Anom sebagai tempat yang kondusif.

Tak hanya itu, ia juga mengatakan bahwa pemulihan Pasar Anom pasca- insiden kebakaran membutuhkan kerja-kerja serius yang berkesinambungan. "Masih ada beberapa yang harus saya perbaiki, namun silakan liat sendiri," imbuhnya bangga sambil menyilakan tim penulis melihat sendiri kondisi bangunan blok A, area terbaru yang tak lama beroperasi dan sudah ramai dengan para pedagang yang menggelar lapak hingga para pembeli dan pengunjung yang menyemut. Ia juga mengungkapkan bahwa sebagai seorang pimpinan, Kiai Bupati adalah sosok yang peduli. Ini menurutnya tercermin dari keputusannya segera mengeksekusi pembangunan Blok A meski harus bekerjasama dengan investor sebab kas APBD ketika itu belum memungkinkan. Ia seperti hendak mengatakan bahwa untuk hal-hal yang sifatnya berkait dengan hajat hidup orang banyak, terlebih pasca-insiden kebakaran yang mengharuskan pemulihan segera, Kiai Bupati Busyro tidak suka berpikir panjang. Kasus di Pasar Anom ini semakin jelas menunjukkan konsep kordinasi dan manajemen POAC ala Kiai Bupati Busyro dalam setiap kebijakan dan tindakannya.

Kesan pribadi yang terlihat pada sosok Kiai Bupati Busyro yang sudah mengabdi nyaris satu dasawarsa sebagai kepala daerah tersebut disampaikannya dengan ungkapan demikian, "Busyro ta' pernah *la-nyala* ka saya." Ini berarti bahwa sebelum hingga selama dirinya menjabat sebagai Kepala UPTD Pasar Anom, Kiai Bupati Busyro tidak pernah melakukan sesuatu yang *neko-neko* dan mengganggu kepentingan dirinya secara pribadi maupun institusi tempat ia sebelumnya atau saat ini mengabdi.

D. Gebrakan Ekonomi pada masa Kepemimpinan Kiai Bupati Busyro (2010 - 2019)

Ada sedikitnya sepuluh program strategis di sektor ekonomi yang merupakan gebrakan atau unggulan selama dua periode kepemimpinan Kiai Bupati Busyro. Kesepuluh program tersebut adalah sebagai berikut;

1. Pembukaan Kantor Cabang Perbankan di Seluruh Kecamatan Daratan maupun Kepulauan

Gebrakan pertama ini selaras dengan keinginan dasar Kiai Bupati Busyro soal pemerataan pembangunan dan hilangnya disparitas akses maupun fasilitas antara kepulauan dan daratan. Seperti jamak diketahui, terbatasnya akses perbankan dan lembaga keuangan sejenis di kepulauan cukup menghambat perputaran uang maupun akses masyarakat kepulauan untuk, misalnya, menerima dan mengirim uang, menerima gaji dan layanan-layanan sejenis. Karena sifatnya yang mendesak, meski rencana strategis ini sempat ditolak beberapa pihak terkait, termasuk BI dengan aturan-aturannya, Kiai Bupati Busyro *ngotot* mewujudkan keinginan tersebut.

Ke-*ngotot*-an yang demikian tentu tidak sembarangan. Kiai Bupati Busyro memiliki perhitungan tersendiri di balik keinginan tersebut selain karena rasa kepedulian dan perhatian khusus yang sejak awal ia tunjukkan terhadap pembangunan di wilayah kepulauan. Terlebih, ia mengibaratkan Sumenep tak ubahnya miniatur Indonesia, mengingat keduanya adalah wilayah kepulauan dengan pulau-pulau yang tersebar di berbagai penjuru. Karena itulah, sudah selayaknya fasilitas yang dinikmati warga Sumenep daratan juga bisa dengan mudah diakses oleh mereka yang tinggal di 48 pulau. Cita-cita itupun akhirnya terwujud dengan tersebarnya BPRS (Bank Perkreditan Rakyat Sumber) di seluruh kecamatan mulai dari wilayah daratan hingga kepulauan bahkan di luar wilayah Sumenep seperti Pamekasan dan Bangkalan.

2. Kebijakan yang Mendukung Bank Sehat

Ada beberapa Perbup yang mengatur alokasi dana Pemerintah Kabupaten Sumenep untuk mendukung Bank Sehat seperti Perbup nomor 2 tahun 2010, 34 tahun 2012, 10 tahun 2013, 11 dan 26 tahun 2014, 3 tahun 2015, dan 81 tahun 2019. Dana tersebut dijadikan *Deposit on Call* (DoC) dan deposito dalam jangka waktu satu tahun untuk setiap tahun anggaran. Ini tentu sangat menguntungkan pihak perbankan dalam hal

operasional *funding*. Selain itu, kebijakan ini juga menunjukkan ikhtiar dan partisipasi pemerintah dalam menciptakan ruang kerja yang lebih kondusif dan kompetitif. Dukungan pemerintah dalam perkembangan ekonomi tentu berperan cukup signifikan sementara ketersediaan *funding* sangatlah vital dalam dunia perbankan sebab dana tersebut dapat dikelola dan disalurkan kepada masyarakat.

3. Pengoperasian Kembali Bandara Trunojoyo

Pengoperasian kembali Bandara Udara Trunojoyo tentu tidak hanya dapat melayani masyarakat Madura dalam hal transportasi, akan tetapi juga berpotensi mendongkrak angka perekonomian dengan semakin leluasanya perputaran barang dan jasa serta semakin terbukanya aksesibilitas wilayah. Namun demikian, dalam dialog langsung bersama Kiai Bupati Busyro, beliau justru mengatakan bahwa salah satu motivasi utama di balik operasionalisasi kembali Bandar Udara Trunojoyo adalah untuk kepentingan masyarakat kepulauan.

Keberadaan bandara, menurutnya, bisa menjadi moda transportasi pilihan bagi masyarakat kepulauan. Secara tersirat, ini juga mengindikasikan potensi yang demikian besar untuk memajukan ekonomi kepulauan melalui distribusi barang maupun jasa yang akan lebih mudah dengan sarana transportasi udara.

Gebrakan ini semakin menguatkan kepedulian Kiai Bupati Busyro terhadap wilayah kepulauan yang berkali-kali ia sebut sebagai bagian tak terpisahkan dari Kabupaten Sumenep dan karenanya harus dilengkapi dengan fasilitas yang serupa seperti yang dinikmati masyarakat daratan.

Secara operasional, Bandara Trunojoyo memang masih membutuhkan banyak perbaikan dan pembenahan, terlebih perihal lesunya penerbangan menyusul pandemi Covid-19 yang mengguncang dunia. Namun demikian, *milestone* yang berhasil ia torehkan dengan mengoperasikan kembali bandara yang sudah cukup lama *vacuum* tersebut tetap layak mendapat apresiasi dan dijadikan *uswah hasanah*

bagi pemimpin-pemipmin selanjutnya. Setidaknya, Kiai Bupati Busyro telah meninggalkan pekerjaan rumah yang sebagian sudah terselesaikan sehingga penggantinya tinggal fokus membidik tugas-tugas lain yang masih tersisa.

4. Pembukaan Lingkar Utara Tenonan-Kelanor

Keputusan untuk membuka jalur Lingkar Utara Tenonan-Kelanor berawal dari hasil observasi terhadap lingkungan Kota Sumenep yang tampak tersentralisasi di beberapa titik saja. Menurut Kepala Dinas Industri dan Perdagangan, gagasan Kiai Bupati di sektor ini sangatlah *out of box* dan *brilliant* sebab membuka jalur baru berarti membangun peradaban baru, utamanya dalam sektor ekonomi, pariwisata alternatif, hingga kebudayaan.

Prediksi ini cukup terbukti dalam tahun-tahun pertama setelah pembukaan Lingkar Utara Tenonan-Kelanor di mana geliat ekonomi mulai tampak melalui dibukanya usaha-uasha kecil hingga wisata alternatif. *View* yang bagus serta mulai ramainya jalur tersebut menjadi daya tarik tersendiri bagi warga Sumenep dan sekitarnya untuk mengunjungi Lingkar Utara baik sekadar menghabiskan waktu bersama keluarga atau untuk kepentingan konsumsi.

5. Relokasi PKL dari Taman Bunga ke Pasar Bangkal

Gonjang-ganjing seputar relokasi hingga eksekusinya di lapangan tak pelak memunculkan banyak sekali gejolak di kalangan Pedagang Kaki Lima yang menggantungkan hidupnya di areal Taman Bunga Kota Sumenep. Namun demikian, Kiai Bupati Busyro begitu piawai mengendalikan keadaan melalui komunikasi kultural yang merupakan salah satu 'senjata' utamanya. Meski banyak yang awalnya pesimis bahwa program relokasi ini akan berjalan lancar dan berhasil, strategi Kiai Bupati Busyro yang sudah menyiapkan 2-3 *hall* lokasi baru jauh-jauh hari sebelum eksekusi ternyata cukup mampu meredam gejolak para pedagang.

Seperti jamak diketahui, Taman Bunga menempati posisi strategis di Kota Sumenep dan sempat beralih fungsi menjadi sentra perbelanjaan dengan penataan yang amburadul dan terbilan tak tertata. Fenomena ini rupanya cukup menggelisahkan Kiai Bupati Busyro sehingga ia bertekad mengembalikan fungsi Taman Bunga sesuai dengan peruntukannya yang asli. Tentu saja untuk ini, ia harus mengarahkan para pedagang untuk berpindah lapak ke tempat lain yang ia sulap tak kalah nyaman dan strategis, yakni Pasar Bangkal di bagian utara Kota Sumenep. Pekerjaan yang jauh dari kategori mudah ini pada akhirnya terselsaikan dengan baik dan ikut menyumbang *point* keberhasilan Kiai Bupati Busyro dalam dua periode kepemimpinnya di Kabupaten Sumenep.

6. Menjamurnya Produk-Produk Lokal Unggulan

Selama dua periode kepemimpinan Kiai Bupati Busyro, berbagai produk lokal unggulan mulai membanjiri pasar dan mendapat tempat di hati konsumen karena kualitasnya yang menjanjikan, *packaging* yang menarik serta pemasaran yang cukup masif. Capaian yang demikian tentu bukan merupakan anugerah yang *tumpek blek* dari langit, tetapi hasil nyata berbagai proses dan program yang selama ini digalakkan demi menggenjot industri kecil dan menengah berupa produk-produk lokal unggulan. Berbagai program tersebut juga menjadi salah satu gebrakan utama selama dua periode kepemimpinan Kiai Bupati Busyro yang menuai sukses besar meski berbagai kendala dan persoalan belum terpecahkan. Satu di antaranya adalah keterbatasan distribusi pada tingkat lokal yang disebabkan *mandegnya* perizinan. Sebagian produk lokal tersebut sudah mendapat izin distribusi sementara yang lain belum bisa didistribusikan secara legal karena terbentur proses perizinan.

7. Pemangkasan Birokrasi Perizinan Investasi dan Pelayanan Publik yang Jauh Lebih Cepat

Sederhananya proses perizinan investasi di Kabupaten Sumenep

tidak hanya merupakan klaim dari pihak pemerintah, tetapi juga diakui pihak luar, seperti Kepala Kadin dan mereka yang berpengalaman mengurus perizinan investasi. Ini merupakan langkah nyata dari komitmen Kiai Bupati Busyro meningkatkan angka kesejahteraan ekonomi masyarakat Sumenep melalui dibukanya investasi berbagai sektor yang dapat menyerap tenaga kerja lokal. Lain dari itu, pelayanan publik lain juga dikemas sedemikian rupa agar tidak berbelit-belit dan jauh lebih cepat dibanding sebelumnya. Selain mengefektifkan kinerja staff pemerintah yang bertugas di sektor ini, terobosan demikian tentu dimaksudkan untuk memberi layanan prima bagi masyarakat Sumenep secara umum atau mereka yang berkepentingan dengan pelayanan publik secara khusus. Berbagai upaya ini tidaklah sia-sia menyusul pengakuan dan penghargaan dari berbagai pihak, termasuk undangan dari Libya untuk Pemerintah Kabupten Sumenep agar berbagi tips dan teknis pelayanan birokrasi yang sederhana namun memenuhi seluruh unsur yang dibutuhkan. Apresiasi dan undangan ini merupakan salah satu prestasi paling gemilang selama kepemimpinan Kiai Bupati Busyro.

8. Program Kewirausahaan yang Fenomenal

Program pelatihan kewirausahaan merupakan salah satu gebrakan yang dalam satu sisi fenomenal namun di sisi lain ada juga yang menilainya ambisius. Betapapun demikian, *concern* dan perhatian Kiai Bupati Busyro pada program satu ini terlihat sangat jelas dari upayanya yang konsisten mengawal program ini dari hulu hingga hilir, bahkan secara pribadi mengundang fasilitator untuk menyampaikan materi pelatihan. Dua periode kepemimpinannya bahkan sama- sama diwarnai dengan program unggulan ini meski tentu saja, periode kedua yang menargetkan 5000 wirausahawan baru lebih terkesan sebagai evaluasi dan pengembangan dari capaian yang telah diperoleh pada periode pertama. Sayangnya, program ini tidak berjalan maksimal meski secara potensi sangat menjanjikan sebab calon wirausahawan

yang dibidik, yakni pemuda usia produktif diketahui banyak yang merantau meninggalkan kampung halaman.

9. Program Nata-Kota Bangun-Desa

Program Nata-Kota Bangun-Desa merupakan wujud nyata dari visi Desa Membangun Indonesia dalam konteks daerah, yakni Kabupaten Sumenep. Meski banyak menyesuaikan dengan prosedur dan ketentuan yang telah ditetapkan pihak pusat, yakni Kementerian Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi Republik Indonesia, eksekusinya di lapangan tetap mempertimbangkan unsur lokalitas mengingat setiap daerah memiliki kekhasan masing-masing dan kebutuhan serta kondisi yang tidak persis sama. Dalam konteks Kabupaten Sumenep, Kiai Bupati Busyro menerjemahkan visi besar ini dengan pemerataan pembangunan antara daratan dan kepulauan. Persoalan pelimpahan wewenang dan kekuasan juga dilaksanakan se-*fair* mungkin tanpa pembedaan antara satu wilayah dan wilayah lainnya.

10. Prioritas Bantuan terhadpa Konsumsi Harian Keluarga Pra-Sejahtera

Pemberian bantuan ini dilakukan dengan skema pembebasan Pajak Bumi dan Bangunan yang saat itu menjadi bagian dari APBD, tidak lagi mengambil dari dana APBN. Gebrakan ini disambut antusiasme dari masyarakat karena dampaknya yang nyata dan langsung terasa. Dengan adanya pembebasan pajak tersebut, masyarakat prasejahtera dapat sedikit terbantu dalam hal konsumsi harian. Inisiatif ini sebelumnya sudah banyak dilakukan oleh beberapa desa melalui pembebasan pajak untuk kepentingan elektoral lima tahunan. Meski menuai banyak dukungan, di sisi lain, kebijakan ini dianggap kontroversial utamanya karena diduga melanggar UU dan tiadanya patokan yang *saklek* soal kriteria keluarga prsa-sejahhtera. Karenanya kontroversi inilah, program

ini dihentikan sejak 2016 dan dilimpahkan kepada camat masing-masing. Betapapun demikian, keberanian Kiai Bupati Busyro mengawal dan melaksanakan program ini tetap mendapat sambutan dan simpati banyak pihak.

BAB III

Merawat Tradisi dan Menggapai Prestasi Sektor Pendidikan dan Pengembangan Sumber Daya Manusia di Kabupaten Sumenep dalam Satu Dasawarsa Kepemimpinan Kiai Bupati Busyro (2010-2020)

A. Layanan Program Pendidikan yang Humanis

Tahun-tahun awal periode kepemimpinan Kiai Bupati Busyro yang pertama ditandai dengan program pengembangan sumber daya manusia, termasuk di bidang pendidikan, melalui reformasi birokrasi. Ini khususnya berlaku bagi para pejabat Dinas Pendidikan dan kepala sekolah serta guru yang ada di lingkungan satuan pendidikan Kabupaten Sumenep wilayah kepulauan. Terkait sarana pendidikan di kepulauan, Kiai Bupati Busyro berkomentar sebagai berikut:

> "Memimpin Kabupaten Sumenep dengan 126 pulau adalah suatu hal yang berbeda sekaligus unik. Dengan kata lain, tidak mudah menyatukan semua pulau dengan standard mutu yang sama. Di kepulauan, sedikitnya ada tiga ciri khusus. *Pertama,*seragam siswanya

> bukan merah-putih, tetapi hitam, sebab banyak SD yang sekaligus menjadi tempat mengembali kambing berkulit hitam. *Kedua,* dalam kunjungan kerja ke kepulauan, absen para guru setiap bulan selalu penuh, bahkan untuk bulan yang belum terlalui. *Ketiga,* reformasi birokrasi dijalankan dengan cara rotasi kepemimpinan setiap setahun sekali."[1]

Keputusan Kiai Bupati Busyro untuk meletakkanskala prioritas upaya pengembangan SDM dan Pendidikan pada aspek penataan organisasi kelembagaan melalui reformasi birokrasi sangatlah beralasan. Ketika menjabat sebagai Ketua DPRD selama dua periode, ia banyak memahami problem pendidikan di Kabupaten Sumenep, seperti banyaknya pejabat atau guru yang hobi bolos dan mangkir dari tugas. Iapun tidak tanggung-tanggung dengan gebrakan tersebut. Reformasi birokrasi dijalankannya pada seluruh elemen kelembagaan, mulai dinas hingga sekretariat daerah. Ini semata dilakukannya karena telah memahami pola kerja sebagai pegawai di daerah yang dipimipinnya di mana saking lamanya bolos kerja, meja yang biasa diduduki sudah berpindah ke tempat lain ketika kembali ke kantor. Ia juga tidak sembarangan memulai agenda reformasi birokrasi ini dari kepulauan. Menurutnya, utamanya di bidang pendidikan dan pembangunan SDM, mengatasi problem pendidikan di daratan jauh lebih mudah dibanding apa yang dihadapinya di kepulauan. Ia seakan ingin mengatakan bahwa seperti halnya ketika berhadapan dengan soal ujian, soal-soal yang sulit sebaiknya didahulukan ketika energi masih penuh. Selain itu, ia juga menuturkan bahwa untuk agenda kunjungan

1 Wawancara langsung dengan Kiai Bupati Busyro di Rumah Dinas Bupati Kabupaten Sumenep, 21 Oktober 2020. Menurutnya, pada awal menjabat di periode pertama, ia terlebih dahulu memperbaiki pembangunan SDM dan pendidikan melalui kebijakan strategis berupa reformasi birokrasi pejabat di lingkungan Dinas Pendidikan. Teknisnya adalah dengan melakukan rotasi para pejabat agar terjadi penyegaran dan inovasi perbaikan pendidikan. Implementasi reformasi birokrasi ini didahului dengan kunjungannya ke pulau-pulau seperti visi membangun Indonesia dari pinggiran. Asumsi yang dibangun adalah jika para pejabat disiplin melaksanakan tugas di tempatnya masing-masing, pendidikan yang lebih baik akan dengan sendirinya terlaksana.

ke kepulauan dalam rangka melakukan pemantauankedisiplinan para pejabat pendidikan dan guru-guru utamanya di SD dan SMP, ia kerap melakukannya dengan kunjungan yang telah dijadwalkan maupun kunjungan yang sifatnya mendadak alias tanpa pemberitahuan lebih dahulu. Kedua kunjungan tersebut, lanjutnya,sama-sama memberikan informasi yang sangat berharga dalam upaya peningkatan layanan pendidikan kepada masyarakat, khususnya terkait integritas para pejabat dalam melaksanakan tugas dan tanggungjawab kedinasan.

Di luar hal-hal teknis semacam itu, Kiai Bupati Busyro sebenarnya memiliki cita-cita besar terhadap dunia pendidikan di Kabupaten Sumenep. Ia sedikitnya memimpikan proses pendidikan di Sumenep memiliki berbagai kriteria berikut. *Pertama,* mampu mengembangkan kreatifitas kebudayaan dan peradaban. *Kedua,* mendukung nilai keunggulan. *Ketiga,* mendukung nilai kemanusiaan, keadilan, dan keagamaan, dan *keempat,* menumbuhkembangkan kinerja kreatif dan produktif yang koheren dengan nilai-nilai moralsecara berkelanjutan. [2]

***

Gaya dan tipikal kepemimpinan Kiai Bupati Busyro di Kabupaten Sumenep, utamanya dalam pengembangan SDM dan pendidikan, menyiratkan bahwa lingkungan birokrasi memiliki tiga unsur utama, yakni manusia atau SDM, "budaya", dan aturan.Ketiga unsur dalam birokrasi tersebut ia jadikan acuan dalam mendesain layanan pendidikan yang baik dan dapat diakses dengan mudah oleh masyarakat. Perpaduan ketiga unsur tersebut menjadi penting dalam menjalankan kepemimpinan sebab ketiganya, utamanya penyelenggara pendidikan, sangat berandil menentukan kebijakan pembangunan pendidikan yang humanis. Karena itulah, perhatian terhadap sumber daya manusia (para birokrat) alias pejabat yang dipilih untuk menjalankan kebijakan program pembangunan pendidikan menjadi perhatian utamaKiai

2 Abuya Busro Karim, *Indonesia Globalisasi dan Otonomi Daerah: Beberapa Pikiran untuk Sumenep,* (Yogyakarta: Pilar, 2005), hlm. 133.

Bupati Busyro pada masa-masa awal kepemimpinannya di Kabupaten Sumenep. Terlebih, memadukan aturan yang berlaku, budaya yang hidup, dan pelaksana pendidikan bukanlah semudah membalikkan telapak tangan. Ia menuntut kecerdikan seorang pemimpin agar perubahan sistem yang ditetapkan tidak justru kontraproduktif.

Gerakan reformasi birokrasi di lingkungan Dinas Pendidikan melalui rotasi jabatan didasarkan pada argumentasi bahwa profesionalisme dan integritas kerja merupakan kebijakan dan sasaran utama mutu yang akan menghasilkan program pendidikan bermutu. Secara lebih detail dan teknis, Kiai Bupati menyampaikan demikian:

a) Pejabat yang terlalu lama menduduki sebuah jabatan tertentu akan cenderung kurang dinamis dan berpotensimenyalahgunakan kewenangan.
b) Peraturan pemerintah sangat memungkinkan terjadinya rotasi jabatan setiap tahun.
c) Pejabat yang memiliki profesionalitas tinggi dalam menjalankan tugas serta integritas yang tak terbantahkan dapat dipertahankan dan diperpanjang masa jabatannya dan bahkan diberikesempatan untuk memimpin bidang yang lain. Terkait dengan masalah-masalah yang menjadikan reformasi birokrasi sebagai keharusan, Kiai Bupati Busyro dengan membuat daftar gejala-gejala yang di lapangan yang berpotensi mengikis kualitas budaya birokrasi. Gejala-gejala tersebut adalah; a) budaya asal bapak senang, b) budaya malas kerja, c) budaya tidak transparan, d) budaya cenderung korup. Menurutnya, berbagai budaya tersebut salah satunya disebabkan jangka waktu menjabat yang terlalu lama dalam sebuah lingkungan kerja yang sama. Oleh karennya, rotasi jabatan di Dinas Pendidikan sangat perlu dilakukan demi menggenjot dinamika yang lebih hidup serta kinerja yang lebih akuntable. Pada periode pertama kepemimpinan Kiai Bupati Busyro, rotasi jabatan tahunan masih sangat mungkin dilakukan sehingga barnyak pejabat atau SDM senior yang merasa terusik dan tidak

nyaman atas kedudukannya. Sebagian di antaranya bahkan sudah "merasa dilangkahi oleh anak buahnya" yang sebenarnya belum benar-benar menggantikan namun memiliki prestasi lebih tinggi.

Secara konseptual, pemangku jabatan memang harus dikontrol sedemikian rupa sebab jabatan hakikatnya tidaklah sebatas pada dimensi karir yang melekat pada setiap individu, akan tetapi amanat yang harus dilaksanakan oleh yang bersangkutan dalam memberilayanan kepada kepada publik. Dalam hal ini, Kiai Bupati mencontohkan kepala dinas atau pejabat eselon yang diharuskan memiliki visi, misi, serta program jangka pendek dan jangka menengah. Jika ternyata ia tidak mampu menjalankan salah satu atau beberapa hal yang sudah dicanangkan tersebut, maka hal demikian sudah cukup menjadi alasan baginya untuk mundur dan menyerahkan jabatan pada yang lebih layak.[3] Bentuk perbaikan birokrasi dengan cara mengenali kapasitas pejabat demikian merupakan artikulasi kontrol secara manusiawi yang dilandasi undang-undang atau aturan yang ditetapkan.

Dalam konteks pendidikan, perbaikan sumber daya manusia (SDM) para pejabat sangat layak menjadi prioritas utamapeningkatan mutu pendidikan tidak bisa dilepaskan dari pembangunan karakter para emangku jabatan terkait. Sayangnya dewasa ini, pergantian pejabata hanya mungkin dilakukan setelah dua tahun pelaksanaan tugas sebagai impinan di suatu instansi pemerintah.

Terkait ini, Kiai Bupati Busyro dalam bukunya menuliskan secara khusus dalam bukunya seperti demikian:

> "Jabatan di lingkungan pemerintah kabupaten adalah milik publik dalam arti ia akan selalu berhubungan dengan publik. Pejabat publik semestinya menjadi "pelayan" publik karena mereka menduduki jabatan yang berhubungan dengan publik. Karena itu jugalah, siapapun boleh menduduki jabatan-jabatan tertentu

3 Abuya Busyro Karim, *Indonesia Globalisasi* …,hlm. 93.

di lingkungan Pemerintah Kabupaten asal memenuhi syarat yang ditentukan, meskipun pada dasarnya jabatan fungsional atau struktural di lingkungan pemerintah adalah karir."[4]

Tanpa sistem kontrol yang baik, jabatan dalam pemerintahan sangat berpotensi memunculkan budaya birokrasi yang negatif, meski sedikit kasus menunjukkan sebaliknya. Secara teoritik, budaya kurang baik di lingkungan birokrasi harus dilawan dengan budaya yang baik. Sebagai contoh, budaya kurang transparansi harus dilawan dengan transparansi. Namun demikian, dewasa ini, Kiai Bupati Busyro mengakui bahwa itu saja tidak cukup. "Untuk melawan budaya yang kurang baik dan kurang produktif di lingkungan pemerintahan diperlukan teknologi …".[5]

Ini kemudian menggiring pada agenda pembinaan dan penataan birokrasi khususnya terkait aspek kedisiplinan masuk kantor dan melaksanakan tugas dinas. Kabupaten Sumenep sudah lama memberlakukan absen elektronik *(online)*. Langkah tersebut dilawali dengan komunikasi intens dengan Pemerintah Provinsi Jawa Timur dan Pemerintah Pusat yang kemudian berhasil menginstalasi 126 *Tower*, termasuk di wilayah kepulauan dengan urunan anggaran yang ditanggung bersama.[6] Komposisi dan *sharing* anggaran yang

4 A. Busyro Karim, *Pengelolaan Pendidikan Secara Profesional Menuju Sumenep Cerdas 2015,* (Yogyakarta: Absolute Media, 2014), hlm. 12.

5 Teknologi informasi diperlukan untuk mendorong terjadinya perubahan budaya.Sebagai analogi sederhananya, perubahan seorang individu tidak hanya akan tampak dari kata-katanya, tetapi juga terlihat secara elektronik dari rekam digital yang tersimpan di *database* virtual. Hal yangsama terjadi pada budaya transparansi laporan keuangan yang di-*setting* secara digital-elektronik dan memungkinkan setiap individu atau anggota dalam sebuah birokrasi mampu melakukan perekaman elektronik terkait transaksi keuangan dan sebagainya.

6 Pada tahun kedua periode pertama kepemimpinannya (2010-2015), Kiai Bupati Buyro melakukan komunikasi dengan pemerintah Jawa Timur dan Pemerintah Pusat melalui Kementerian Komunikasi dan Informasi. Tujuannya adalah memberikan layanan pendidikan yang baik melalui perbaikan infra struktur pendukung administrasi pemerintahan dalam mendisiplinkan pejabat dan staf bidang pendidikan, khususnya guru dan kepala sekolah serta pejabat Cabang Dinas Pendidikan di semua kepulauan dengan perangkat absensi elektronik.

harus ditanggung pemerintah daerah, provinsi dan pusat merupakan kebijakan dan strategi yang efektif dilakukan oleh seorang pemimpin yang mampu meyakinkan *government* dan *stakeholder* sekaligus. Ini juga merupakan salah satu prestasi daerah yang berhasil ditorehkan dengan orientasi agar pengelolaan atau pembangunan SDM serta penyelenggaraan pendidikan di Kabupaten Sumenep berjalan efektif.

Dalam berbagai hal, problem pengembangan sumber daya manusia bidang pendidikan di kepulauan selalu dihadapkan dengan tingginya biaya operasional yang harus dikeluarkan pemangku jabatan atau Pemerintah Kabupaten Sumenep.

Setiap kali kegiatan pelatihan pengembangan digelar di wilayah daratan pemerintah, para personil dari kepulauan selalu dihadapkan pada besarnya biaya atau ongkos operasional yang diperlukan, seperti a) ongkos transportasi yang besar dari kepulauan menuju daratan, b) biaya akomodasi untuk penginapan karena harus berangkat terlebih dahulu dan kembali ke kepulauan paling akhir sembari menunggu transportasi laut *available* mengingat tidak setiap hari ada kapal yang bisa dinaiki.

Kebijakan lain dalam pengembangan SDM bagi masyarakat Sumenep dalam kaitannya dengan layanan pendidikan adalah "**afirmasi beasiswa pemerintah daerah"**kepada mahasiswa yang berasal dari Sumenep dan sedang menempuh pendidikan di berbagai perguruan tinggi di Sumenep maupun di luar Sumenep. Ini sempat juga disinggung pada saat wawancara secara langsung sebagai berikut:

> "Rata-rata masyarakat Sumenep, sekitar 60%, memiliki tingkat pendidikan terakhir Sekolah Dasar dan Pesantren. Karena itulah, pemerintah daerah melakukan lompatan kebijakan pengembangan SDM dengan memberikan beasiswa kepada mahasiswa yang mengikuti pendidikan di Sumenep atau di luar kota Sumenep."[7]

7 Ungkapan Kiai Bupati Busyro perihal pembangunan Sumenep yang dimulai dari perbaikan sumber daya terbukti bukan isapan jempol belaka dan benar-benar terasa dampaknya hingga hari ini. Langkah panjang ini ia mulai dengan tindakan yang berani sekaligus

Kebijakan Pemerintah Kabupaten Sumenep dalam meningkatkan sumber daya manusia terdidik ini salah satunya bertujuan untuk mengangkat derajat kehidupan masyarakat Sumenep melalui pengkaderan pemimpin yang memiliki tradisi ke-santri-an. Inisenada dengan apa yang ditulis Kiai Bupati Busyro dalam pengantar sebuah buku karangan Mohammad Suhaidi yang berjudul Desakralisasi Ijtihad Politik *Bhindhara.* Dalam pengantar tersebut, ia menulis demikian:

> ”Sebagai penerus perjuangan kiai, santri memiliki tugas utama membangun kehidupan masyarakatyang maslahat dalam semua aspek. Kemaslahatan umat adalah *khittah* politik kalangan santri yang harus diperjuangkan seperti diungkatkan Ronggowarsito berikut: *“Kala suba kang gumayanti: wong cilik bisa gumuyu : nora korang asadhang bukti: sedyane kabeh kelakon…”*(Di situlah saat kita memasuki era kala suba: di mana rakyat kecil bisa tertawa dan riang gembira; mereka tidak kekurangan sandang dan pangan; seluruh kehendak dan cita-cita mereka tercapai ”[8]

Pembangunan SDM melalui sektor pendidikan pada periode pertama kepemimpinan Kiai Bupati Busyro diarahkan pada dua aspek yang fundamental.Keduanya juga saling melengkapi sebagai program yang sama-sama menjadi kala prioritas dan belakangan diformalkan dalam bentuk Peraturan Bupati atau Peraturan Daerah. Ini tak lain merupakan strategi jitu mencapai prestasi pembangunan bidang pendidikan dan sumber daya manusia secara berkelanjutan bahkan setelah Kiai Bupati Busyro melepaskan jabatannya.

---

revolusioner, yakni melakukan rotasi jabatan bahkan mengobrak-abriknya. Tak pelak, banyak pejabat yang tersinggung dengan terobosan ini dan menganggap Kiai Bupati Busyro seenaknya sendiri merotasi jabatan yang sudah mapan dan nyaman di tempat masing-masing. Langkah awal lain yang diambilnya, yakni pemberian beasiswa pada mahasiswa asal Sumenep juga disambut gegap gempita masyarakat karena sedari awal kepemimpinannya, Kiai Bupati Busyro sudah menunjukkan keberpihakan Pemerintah Kabupaten terhadap masyarakat Sumenep.

8 Mohammad Suhaidi, *Desakralisasi Ijtihad Politik Bhindhara: Jalan Lain Politik Santri dan Kiai di Madura,* (Yogyakarta: SPASI BOOK Cantrik Pustaka, 2020), hlm. vi.

Selain dua hal tersbut, penting juga untuk menyinggung jargon Kiai Bupati Busyro dalam membangun masyarakat melalui sektor pendidikan yang berbunyi "Pengelolaan Pendidikan Secara Professional Menuju Sumenep Cerdas 2015". Jargon ini berhasil meletakkan dasar-dasar pembangunan yang kokoh karenamampu mempengaruhi sistem manajemen pengelolaan birokrasihingga tambahan alokasiAnggaran Pendapatan dan Belanja Daerah untukpada sasaran bidang pendidikan yang lebih serius, termasuk beasiswa kepapa mahasiswa yang tengah menemuh pendidikan. Kebijakan pro-publik ini tentu semakin menguatkan keseriusan Kiai Bupati Busyro dalam mengelola pembangunan sektor pendidikan. Ia mencanangkan semakin terbukanya akses pendidikan dengan kualitas yang juga unggul.

Tabel berikut cukup jelasmenggambarkan kepedulian Pemerintah Darrah Kabupaten Sumenep atau Kiai Bupati Busyro secara khusus terhadap pengembangan SDM melalui kebijakan berupa penganggaran pendidikan yang setiap tahun mengalami peninkatan:

Tabel 1
Penganggaran Pendidikan Bersumber dari APBD Kabupaten Sumenep

No.	Tahun	∑Target Anggaran	Keterangan
1.	2011	Rp. 137.113.403.04	
2.	2012	Rp. 115.276.971.563	
3.	2013	Rp. 96.466.241.850	
4.	2014	Rp. 57.790.328.689	
5.	2015	Rp. 57.475.237.362	

Keputusan Kiai Bupati Busyro untuk menambah alokasi dana dari APBD ke sektor pendidikan bukan tanpa pertimbangan. Ia terjun sendirimelakukan penggalian informasi perihal pendidikan masyarakat Sumenep melalui kunjungan ke Yogyakarta untuk

bertemu dengan aliansi bernama Keluarga Mahasiswa Asal Kabupaten Sumenep. Hasil kunjungan tersebut menunjukkan beberapa temuan yang di antaranya adalah sebagai berikut: a) Uang Kuliah Tunggal (UKT) yang ditanggung orang tua terlalu mahal, b) Akomodasi dan biaya penginapan mahasiswa juga terbilang mahal, c) orang tua yang tinggal di Sumenep kebanyakan bekerja sebagai petani penggarap dan bukan pemilik tanah, d) penghasilan orang tua mahasiswa tidak tetap, serta e) kiriman dari orang tua sering terlambat.

Kunjungan tersebut juga menyingkap data bahwa sebagian besar orang tua yang mengirim anaknya untuk berkuliah di Yogyaakarta adalah mereka yang berdomisili di pedesaan. Ini menjadi catatan tersendiri bagi Kiai Bupati Busyro meskipun ia memahami bahwa tidak semua desa di Kabupaten Sumenep termasuk dalam kategori desa tertinggal.[9]

Selanjutnya, seperti *concern* yang ditunjukkan dalam pembangunan sektor lain, Kiai Bupati Busyro tidak melupakan wilayah kepulauan dalam agenda besarnya memajukan layanan pendidikan dan pengembangan sumber daya di Kabupaten Sumenep.

9 Ada sekitar 101 desa di Kabupaten Sumenep, Jawa Timur, yang masuk dalam kategori tertinggal berdasarkan Indeks Desa Membangun (IDM) yang tahun ini datanya diinput oleh tenaga Pendamping Desa (PD) pada Program Pembangunan dan Pemberdayaan Masyarakat dan Desa (P3MD). Berdasar data di Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa (DPMD) Sumenep, dari 330 desa di wilayah Sumenep, 101 desa termasuk tertinggal, 210 masuk dalam kategori berkembang dan hanya 19 desa yang masuk kategori desa maju. Data dari Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa Kabupaten Sumenep Tahun 2019.Jika dibandingkan dengan tahun sebelumnya, jumlah desa dengan kategori tertinggal tersebut mengalami penurunan dari 175 desa dengan 18 desa masuk kategori sangat tertinggal. Kepala DPMD, Mohammad Ramli, mengatakan penentuan kategori desa itu menggunakan tiga indikator, yakni ketahanan sosial, ekonomi dan lingkungan. Pemerintah Kabupaten Sumenep terus mengupayakan penurunan jumlah desa tertinggal dengan mendorong pemanfaatan potensi pengelolaan Dana Desa (DD) dan Alokasi Dana Desa (ADD) untuk kegiatan yang menunjang peningkatan IDM.Kedua sumber keuangan tersebut dijadikan modal dasar oleh pemangku kepentingan khususnya kepala desa dengan menekankan program desa pada kegiatan yang mengarah pada ketahanan sosial, ekonomi dan lingkungan.Pemerintah desa bersama BPD setiap tahun anggaran melakukan pembahsan perencanaan program pembangunan desa atau MUSBANGDES bersama masyarakat mendorong pada IDM diantaranya adalah pelatihan kewirausahaan tingkat desa dan pengembangan ekonomi berbasis kawasan serta pengembangan kawasan hijau.

Ia, misalnya, seringkali mengatakan bahwa cita-cita yang begitu ingin diwujudkannya adalah "mendekatkan jarak antara Sumenep daratan-Sumenep kepulauan." Ini sangat menggambarkan keprihatinan dan kepeduliannya terhadap problematika pembangunan di Kabupaten Sumenep yang menurutnya paling mendesak untuk diselesaikan, yakni disparitas antara daratan dan lautan.

Bukan tak sering pula Kiai Bupati mengatakan bahwa siapapun bupatinya, amanat pembangunan yang paling berat adalah 126 pulau yang merupakan bagian penting wilayah Sumenep dengan keterbatasan akses penduduknya yang menyebabkan beberapa persolan. Masalah-masalah tersebut meliputi: a) ketertinggalan informasi, b)sulitnya transportasi antar pulau c) tingginya biaya untuk melakukan tranformasi diri sesuai dengan tuntutan kebutuhn hidup yang harus ditanggungnya.

Tiga persoalan tersebut menjadi indikator yang dapat menyebabkan sumber daya manusia di Kabupaten Sumenep, utamanya di kepulaun, hanya bisa mengakses pendidikan dasar dan menengah. Sebagian di antaranya juga berhasil lulus menempuh pendidikan menengah atas atau pendidikan kejuruan yang dikelola pemerintah daerah. Secara lebih detail, capaian sumber daya manusia berdasar tingkat pendidikan di Kabupaten Sumenep dapat dilihat pada tabel berikut ini:

Tabel 2
Capaian tingkat Pendidikan Kabupaten Sumenep

No.	∑Penduduk	Tingkat Pendidikan	Persentase(%)
1.	57.516	SD/MI/Pesantren	57.53
2.	20.793	SMP/MTs	20.80
3.	21.672	SMA/MA	21.68
∑	**99.981**		**100%**

Data dalam tabel di atas menunjukkan adanya tantangan besar dan tak sederhana menantang bagi pemimpin di Kabupaten Sumenep untuk memperhatikan angka tingkat pendidikan masyarakat. Sebanyak

57.53% warga Sumenep, termasuk di antaranya masyarakat kepulauan, berada pada posisi capaian pendidikan rendah (SD/MI). Capaian tingkat pendidikan yang masih rendah ini mau tak mau berpengaruh pada capaian aspek pembangunan lain meliputi: a) kesehatan, b), ekonomi, c) serta lingkungan hidup.

Kiai Bupati Busyro masih menyimpan cita-cita yang sangat luhur dan pernah diungkapkannya dalam kalimat menarik berikut: "Saya akan menarik semua kepulauan yang ada di Kabupaten Sumenep menjadi satu kesatuan daratan yang terintegrasi."[10] Ini menurutnya disebabkan warga kepulauan memiliki kontribusi yang signifikan terhadap beban penyelenggaraan pendidikan yang harus ditanggung oleh pemerintah kabupaten. Tentu saja, menjadikan kepulauan terintegrasi dengan daratan merupakan tekad luhur meski seorang pemimpin daerah atas amanah pembangunan yang dibebankan khusus kepadanya.

B. Identitas Masyarakat Sumenep: Narasi Cita-Cita Masa Depan Melalui Layanan Pendidikan Bermutu

Kiai Bupati Busyro sering menggambarkan salah satu sisi kehidupan sosial masayarakat Sumenep dengan tingkat pendidikan terakhir yang rata-rata masih di jenjang pendidikan dasar dan menengah. Sedikit sekali di antaranya yang berhasil menyelesaikan pendidikan menengah atas atau pendidikan tinggi. Ini tampaknya menjadi beban pikiran tersendiri bagi beliau yang di sisi lain juga kerap mendiskusikan perihal peningkatan sumber daya manusia unggul berasaskan nilai- nilai religiusitas.Bagi beliau, kakteristik masyarakat ideal dalam konteks Sumenep yang juga diharapkan pemerintah adalah masyarakat yang

10 Pernyataan yang dikemukakan lagsung oleh Kiai Bupati Busyro ini bukanlah *lip service* atau sesumbar belaka. Beliau benar-benar *concern* mengembangkan pembangunan di kepulauan selama sepuluh tahun menjabat sebagai Bupati Sumenep. Keberpihakan, kerja keras, dan keberhasilan membangun kepulauan—meski tentu tugas ini belum selesai—juga dilegitimasi oleh rakyat Sumenep atau kepulaun secara khusus. Sukses besar ini bahkan menggiring pada pertnyaan menggelitik perihal apa yang akan dilakukan Kiai Bupati Busyro setelah tidak menjadi bupati.

berpendidikan namun tetap menjaga tradisi keagamaan sebagai wujud nilai tradisi yang terus dikembangkan dan dipelihara.

Tradisi keagamaan merupakan nilai luhur masyarakat Madura secara umum dan Kabupaten Sumenep secara khusus. Terkait ini, Kiai Bupati Busyro menyebut adanya tiga tradisi yang perlu dirawat dan dikembangkan sebagai wujud dari dinamika individual dan kolektif masyarakat Kabupaten Sumenep. Ketiganya adalah nilai agama dan moral (kepesantrenan), nilai-nilai keagungan Kerajaan Sumenep(*pangrajha)* dannilai kompetitif (*baengal nompo*) yang sama-sama meniscayakan keterbukaan masyarakat Sumenep terhadapperubahan dan perkembangan sebagaimana masyarakat pada umumnya di nusantara.

Tradisi pertama, yakni nilai agama dan moral (kepesantrenan), merupakan unsur utama yang melekat di setiap warga Madura. Ini disebabkan agama atau keyakinan beragama mayoritas masyarakat Madura adalah Islam sementara kaitan erat antara Islam dan pesantren menjadikan keduanya sebagai penanda kuat bagi sebagian besar Muslim Madura. Islam sebagai keyakinan terejawantahkan melalui pesantren sebagia media yang membentuk keyakinan beragama individu dalam wujudnya yang konkrit sebagai hakikat dari perannya sebagai manusia "beriman". Dalam sistem kepercayaan Islam, termasuk yang diyakini masyarakat Madura, iman adalahfondasi moral yang sangat kokoh. Keimanan memungkinkan setiap individu menciptakan suasana hidup yang harmonis dengan Sang Pencipta, diri sendiri, sesama, hingga alam semesta. Iman membebaskan manusia dari kepicikan, egoisme dan tindak brutal lainnya.[11] Sebaliknya, ia menuntun pada ketaatan terhadap agama,kepasrahan sepenuhnya pada *se kobhasa* (Yang Maha Kuasa), dan keikhlasan menjalani kehidupan. Implikasi nyata dari keimanan tersebut adalah komitmen orang Madura untuk

11 Yuditomo dkk., *Islam dan Kebudayaan Indonesia: Dulu, Kini dan Esok,* (Jakarta: Yayasan stiqlal, 1993), hlm.194.

menjalani ketaatankepada Yang maha Kuasa dengan cara *ta´ peghâ´ lémang béktona*.[12]

Sementara itu, tradisi kedua, *pangrajha,* adalah sebutanuntuk menggambarkan dinamika sosial kehidupan masyarakat yang berafiliasi pada keraton (lingkungan kerajaan) dimana setiap individu memiliki jabatan atau kedudukan yang dibutuhkan oleh Raja. Dalam khazanah Bahasa Jawa, istilah ini sering dipadankan dengan "wong agung" dan dilawankan dengan seseorang yang tidak memiliki afiliasi apapun pada lingkungan keraton atau kerajaan dan lazim disebut "wong cilik". Terkait ini, masih sangat sedikit referensi yang menjelaskan stratifikasi sosial orang Madura sehingga diperlukan upaya yang lebih serius untuk membuat kategorisasi dan atau klasifikasi dengan bahasa yang lebih memasyarakat di telinga orang Madura.

Dalam catatan sejarah kerajaan pribumi di nusantara, stratifikasi sosial orang Madura dalam kehidupan sehari-hari sedikitnya dikenal dengan dua kategori, yakni orang orang kecil---*oreng kénék* atau *orang dumél*---yang seringkali dilawankan dengan kaum ningrat---*sèntana atau ario*. Selain itu, kategori kedua yang tidak termasuk orang-orang kecil adalah elit birokrat yang tidak memiliki gelar kebangsawanan dan beratributkan gelarsemacam *mantri* dan sejenisnya. …[13]

Stratifikasi sosial masyarakat Madura di atas memberikan aksuentasi terhadap kelembagaan sosial seperti kerajaan memiliki dinamika sosial sendiri seperti raja adalah symbol kekuasaan dan masayarakat sebagai simbol rakyat yang menjadi bagian penting dalam menerima titah sang raja ataupun hak-haknya sebagai rakyat. Dari situ, sebutan *pangrajha* berafiliasi pada mereka yang berada dalam lingkaran kerajaan dengan keseharian sebagai pengelola keraton atau abdi keraton yang melayani masayarakat. Dengan peran yang demikian, para *pangrajha* ini

12 Mien Ahmad Rifai, *Manusia Madura,*(Yogyakarta: Pilar Media, 2007), hlm. 232.

13 Kuntowijoyo, *Madura: Perubahan Sosial dalam Masyarakat Agraris 1850-1940,* (Yogyakarta: Mata Bangsa, 2002), hlm. 217.

memiliki pengaruh sebagai motor penggerak kehidupan masayarakat berbekal pengetahuan dan pengalamanyang lebih banyak dibanding masyarakat kecil pada umumnya.

Khazanah *pangrajha* dapat dilihat dalam keseharian masyarakat yang halus budi pekertinya dan tidak tercerabut dari ajaran dan nilai-nilai kemanusiaan yang dicontohkan atau diajarkan para raja dalam pergaulan sehari-hari.[14] Simbol *pangrajha,* dengan demikian, merupakan wujud identitas individu yang memiliki perilaku berdasar pengalaman dan pengetahuan yang *mumpuni* dalam menghadapi dan menyelesaikan masalah kehidupan sehari-hari baik terkait dirinya sendiri dan atau masyarakat di sekitarnya.

Dalam hal ini, merawat tradisi kerajaan nusantara selayanya tidak hanya terbatas pada upaya melindungi cagar budaya dalam bentuk artefak yang ada di Kabupaten Sumenep, tetapi juga nilai-nilai Keraton Sumenep yang merupakan simbol dinamika sosial kemasyarakatan. Berbagai tradisi kerajaan, khususnya yang terdiri dari nilai-nilai dan norma ajaran Islam perlu dipertahankan bahkan dikembangkan. Terkait integrasi nilai keraton dan ajaran agama Islam yang membudaya di kalangan masayarakat Sumenep ini, Kiai Bupati Busyro memberi komentar sederhanaperihal perlunya perubahan mendasar dalam layanan pendidikan dan pengembangan SDM ke arah salah satu kaidah*ushul fiqih*. Ini tentu bertalian erat dengan latar belakang beliau sebagai santri atau pengasuh pesantren yang menempatkan paham keagamaan sebagai arah dan petunjuk dalam melaksanakan amanat kepemimpinan.

Adapun tradisi terakhir, *bhangal nompo* yang berarti keterbukaan masyarakat Madura terhadap dinamika zaman dan sikap yang kompetitif, merupakandua suku kata yang arti bebasnya adalah berani (arti *bhangal*) dan pergi dari lingkungan tempat tinggal (*nompo*).

14 Muhammad Ali Al Humaidy, *Etnis Tionghoa di Madura:Interaksi Sosial Etnis Tionghoa dengan Etnis Madura di Sumenep Madura,* (Surabaya: Jagad Media Publishing, 2019), hlm.102.

Dalam ekologi masayarakat pesisir, istilah *nompo* hampir identik dengan *majhêng*, yaitu berlayar ke tengah laut untuk menjaring ikan atau mencari penghidupan. Fenomena tidak ditemukannya pilihan pekerjaan yang menjanjikan di tanah kelahiran mengharuskan sebagian masyarakat Madura, khususnya Sumenep, merantau dan mengais rizki di tanah seberang.

Kepribadian *nompo* yang berimplikasi pada perilaku hidup sebagai pekerja migran di tanah seberang menempatkan etnis Madura tersebar di luar tempat kelahirannya dan bahkan dapat ditemukan di berbagai penjuru Indonesia. Ini menjadikan etnis Madura sebagai komunitas yang memiliki karakter terbuka dan kompetitif di tengah kelompok lain meskipun ada banyak penilaian negatif yang dialamatkan pada komunitas Madura perantauan.

***

Hubungan tiga nilai tersebut dengan layanan pendidikan dan pengembangan sumber daya manusia di Kabupaten Sumenep pada periode pertama kepemimpinan Kiai Bupati Busyro begitu tampak dalam upaya memajukan pendidikan baik secara prosedural maupun orientasi. Secara prosedural ini dilakukan dnegan merancang dan merealisasikan program-program pendidikan yang prospektif sementara tujuan/*outcome* pendidikan diorientasikan pada upayayang tertuang dalam qoidah ushul fiqh : "*al-muhafadhatu ala al-qodim al-sholih wa al-akhdu bi al-jadiid al- ashlah* ."[15]

Konsep *ushul fiqih* yang dicita-citakan perwujudannya oleh Kiai Bupati Busyro selama kepemimpinannya pada periode pertama, menurut D. Zawawi Imron, seniman bertalenta yang lahir di belantara timur laut atau yang sering disebut "Kota Tua" sebagai cagar budaya masayarakat pesisiran Batang-Batang, tertuang dalam salah satu adagium yang menggambarkan karakter ideal masyakarat Madura.

15 Pernyataan Kiai Bupati Busyro dalam wawancara di Kantor Pendopo Aghung Kabupaten Sumenep, 21 Oktober 2020.

Adagium tersebut adalah *"mon bhâghus pabhâghâs, mon kerras pakerrès, mon soghi pasoghâ".*[16]

Apa yang disampaikan Zawawi tersebut tampak relevan sebab meksi Kiai Bupati Busyro tidak memerinci identitas ideal sumber daya manusia Sumenep yang suka melestarikan nilai-nilai lama yang baik namun juga terbuka untuk menerima hal-hal baru, semangat tersebut sebenarnya terekam dalam tiga kalimat lokal dalam adagium di atas. Kalimat *mon bhâghus pabhâghâs.* Ini berarti bahwa seseorang yang rupawanhendaknya selalu bersikap tegas dan gagah. Kelebihan fisiknya juga harus diimbangi dengan jiwa yang pemaaf, penyabar, dan progresif untuk tetap menjaga keelokan tubuhnya pun perilakunya.

Sementara itu, kalimat *mon kerras pakerrès*berarti bahwa orang Madura yang memegang senjata harus berfikir jernih tidak boleh gegabah. Ini pada intinya mengamanatkan untuk menjaga dan menghormati harga diri. Selanjutnya, ungkapan *mon soghi pasoghâ'* berarti bahwa mereka yang maka selayaknya bertindak dan bersikap sewajarnya sehingga orang lain tidak menganggap dirinya sombong, angkuh atau jumawa."[17] Singkatnya, identitas ideal manusia Madura yang tergambar jelas dalam tiga ungkapan tersebut mengamanhahkan agar masyarakat Madura memiliki citra diri dan kesungguhan yang kuat dalam melakukan apapun. Ini selanjutnya tergambar dalam adagium lain yang berbunyi --- *ta´ghung- nangghung* atau *ta´ nyèccèng--- abâk-abâk bâcca mandi sakalè (raop).* Kurang lebih artinya adalah tidak

16 Wawancara dengan KH. D. Zawawi Imron, salah satu budayawan Madura. Di sela-sela wawancara ini, Zawawi sempat mengajak tim penulis mengunjungi Pantai Lombang yang sedang di *lockdown* oleh Pemerintah Kabupaten Sumenep. Sepanjang perjalanan, ia bercerita panjang lebar perihal kehidupan sosial masyarakat Sumenep secara khusus dan Madura secara umum, meski sedari awal beliau dimintai komentar perihal kepemimpinan Kiai Bupati Busyro selama dua (2) periode. Namun demikian, Zawawi tampak lebih tertarik membidik persoalan ini dari perspektif atau keahliannya di bidang seni dan budaya seperti ungkapan satu ini yang menggambarkan kesahajaan orang Madura dengan karakteristik sebagai individu atau kelompok masyarakat yang dijiwai nilai agama dan nilai ke Madura an.

17 A. Sulaiman Sadik, *Memahami Jati Diri Budaya dan Kearifan Lokal Madura,* (Jakarta: Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan Badan Pengembangan dan Pembinaan Bahasa Balai bahasa Propinsi Jawa Timur, 2014), hlm. 25-26.

setengah-setengah dalam berbuat baik. Dibanding hanya membasahi separuh badan, lebih baik mandi sekalian.".[18]

Nilai-nilai lokal yang demikian ternyata tidak hanya didengungkan secara verbal oleh Kiai Bupati Busyro, akan tetapi juga ditunjukkan secara konkrit. Ini misalnya tampak dari bagaimana ia memberi pendidikan kepada masyarakat dengan latar belakang pribadinya sebagai seorang santri bahkan kiai yang tengah menjabat sebagai pemimpin politik dan berkewenangan melakukan perubahan sosial. Pada suatu ketika, Kiai Bupati Busyro tengah menghadiri perayaan di masyarakat berupa pementasan *ludruk.* Di situ tampil seorang "tandhak" atau penghibur wanita yang menari dan melantunkan lagu-lagu daerah atau dangdutan dan terus merapat ke audien yang biasanya memberi uang kertas atau yang diistilahkan dengan *"nyawer"*. Di situ, beliau berkata pada si tandhak bahwa jika ia menginginkan uang lebih banyak,ia bisa datang ke ruang dinasKiai Bupati Busyro. Namun yang lebih penting dari itu, Kiai Bupati Busyro berpesan agar ia tidak lalai melaksanakan salat lima waktu" [19]

C. Mengukir Prestasi di Sektor Pendidikan: Perjuangan Tiada Kenal Lelah

Periode kepemimpinan Kiai Bupati Busyro yang kedua ditandai dengan Visi Pembangunan Super Mantap. Salah satu catatan pinggir yang berisi refleksi dalam mengawali kepemimpinan periode kedua antara 2015-2020 tertuang dalam catatan berikut:

"Aspek yang perlu diperhatikan dalam dunia pendidikan

18 Ibid., hlm. 27.

19 Abuya Busyro Karim, wawancara langsung di Rumah Dinas Bupati Sumenep, 21 Oktober 2020. Menurutnya, tidak banyak yang dapat dilakukan seorang kiai untuk tujuan perubahan sosial di masyarakat, bahkan sekadar mengingatkan seseorang untuk tidak lupa salat. Tidak mungkin rasanya bagi seorang kiai datang ke sebuah perayaan yang didalamnya menggelar hiburan *ludruk.* Namun demikian ketika seorang kiai tengah menjabat sebagai kepala daerah, dua peran itu menjadikannya layak menghadiri perayaan semacam itu dan melaksanakan tugas kepeimpinan sekaligus menunaikan kewajiban syari'at sesuai dengan norma keagamaan secara bersamaan.

adalah kualitas guru dan alokasi anggaran pendidikan secara proporsional. Tanpa adanya kualitas guru, pelaksanaan pendidikan tidak akan mencapai target ideal. Peningkatan kualitas guru juga harus diikuti upaya untuk memperbaiki nasib guru. Perbaikan nasib guru, selanjutnya, tidak seharusnya hanya difokuskan pada pada gaji, tetapi juga menyangkut jaminan kebutuhan dan tersedianya fasilitas penunjang profesi seperti: a) ketersediaan buku dan b) perpustakaan. Pada sisi lain, beliau juga menyadari bahwa tidak semua lembaga pendidikan dapat mencetak tenaga kependidikan yang berkualitas. Masih banyak yang lemah bahkan melahirkan produk gagal yang pada gilirannya menyumbangkan kegagalan pembenahan penyelenggaraan pendidikan di kabupaten Sumenep. Di samping tersedianya guru yang profesional, perlu juga keberanian dalam menambah alokasi anggaran pendidikan yang proporsional (cukup), sebab dana merupakan urat nadi semua aktifitas termasuk juga aktifitas pendidikan. Sebagai program prioritas pemerintahan Bupati periode kedua ini, pendidikan memperoleh porsi anggaran terbesar, dan yang terpenting, dana tersebut digunakan secara cerdas atas pertimbangan-pertimbangan rasional."[20]

Refleksi pemikiran pada dua aspek utama faktor-faktor skala prioritas yang mempengaruhi pengembangan sumber daya manusia melalui penataan penyelenggaraan pendidikan secara garis besar memuat point-point berikut; a) pendidik dan tenaga kependidikan yang profesional merupakan pilar utama dalam rangka akselerasi capaian pemenuhan akses pendidikan khususnya di daerah pelosok, pinggiran atau wilayah kepulauan; b) pengambilan kebijakan yang tepat dilakukan melalui pemanfaatan dana penyelenggaraan dana baik bersumber dari APBN/APBD Provinsi maupun kabupaten kota; c) penyediaan sarana dan fasilitas pendidikan merupakan *support* program yang mendukung terjadinya perbaikan penataan dan penyelenggaraan pendidikan di Kabupaten Sumenep.

20 Abuya Busro Karim, *Indonesia, Globalisasi dan Otonomi Daerah: Beberapa Pikiran untuk Sumenep,*(Yogyakarta: Pilar Media, 2005), hlm. 138.

> Mengawali kepemimpinan periode keduanya, Kiai Bupati Busyro tampak benar-benar ingin memaksimalkan segala halnya dengan tidak buru-buru merancang program kerja sebelum mengetahui betul persoalan-persoalan paling krusial yang harus segera dipecahkan. Untuk itu, sebelum menentukan kebijakan penataan penyelengggaraan pendidikan, Edhi Sutrisno, Kepala Bidang Pendidikan SMP Dinas Pendidikan Kabupaten Sumenep, menuturkan tips cerdik ala Kiai Bupati Busyro sebagai berikut:

"Mengawali kepemimpinan periode kedua, Kiai Busyro benar-benar mencurahkan perhatian pada aspek layanan pendidikan dan pembangunan sumber daya manusia melalui penataan pendidikan dan orientasi kemajuan bidang pendidikan. Itu beliau wujudkan dengan *ngantor* selama empat (4) hari di Kantor Dinas Pendidikan bersama kepala Dinas Pendidikan dan semua staf. Di sana beliau berdialog dan berdiskusi untuk menentukan arah pendidikan di Sumenep yang lebih baik."

Bapak Edhi Sutrisno sendiri mengemukakan bagaimana besarnya apresiasi dirinya terhadap berbagai kebijakan Kiai Bupati Busyro. Menurutnya, sejauh ini belum ditemukan arah orientasi yang sama dan senada antara penyelenggaraan program Kasi Pendidikan Anak Usia Dini, Kasi Pendidikan Dasar, dan Kasi Pendidikan Menengah, namun Kiai Bupati Busyro berhasil menyatukannya.[21] Proses menyatukan arah pandang yang sesuai dengan tuntutan masyarakat terhadap kemajuan penyelenggaraan pendidikan di Kabupaten Sumenep ini salah satunya diwujudkan dengan kebijakan tegas bahwa Dinas Pendidikan Kabupaten Sumenep harus menyusun Rencana Strategis Bidang Pendidikan dan pembangunan SDM lima tahun ke depan 2016-2021.

Upaya Kiai Bupati Busyro merawat tradisi dan mengggapai prestasi dalam periode kedua kepemimpinan di Sumenep pada sektor

21 Wawancara dengan Kasi Pendidikan Menengah (SMP) di ruang kerja Dinas Pendidikan Kabupaten Sumenep, 26 November 2020.

pendidikan dan pengembangan sumber daya manusia diwujudkannya melalui percepatan dalam menuangkan kebijakan serta berbagai lompatan untuk mengimprovisasi pelaksana teknis di ruang publik lewat point – point utama berikut;

1. Perbaikan dan Pengembangan Sistem Penyelenggaraan Tata Kelola Pendidikan

Penataan sistem penyelenggaraan tata kelola pendidikan dilakukan Kiai Bupati Busyro melalui prinsip *green governance* dan *accountable governance.* Dua prinsip tersebut menjadi acuan dalam penataan birokrasi pendidikan agar prosesnya dapat berjalan efektif dan efisien mengingat beban yang dipikul terbilang cukup banyak dengan cakupan yang juga luas cakupannya. Meski demikian, ini tentu masuk akal sebab mengingat tingginya jumlah institusi pendidikan di tingkat kabupaten, kecamatan, desa bahkan di dusun-dusun. Kiai Bupati Busyro agaknya sangat memahami gejala ini seperti tergambar dalam ungkapannya berikut :"Mulai 0 km–radius kepulauan terluar harus terlayani program pendidikan dan pengembangan sumber daya manusia dengan baik**."** Pernyataan yang terucap secara eksplisit ini tentu tidak muncul dari ruang kosong, melainkan didasari oleh konkrit terkait layanan pembangunan bidang pendidikan dan SDM di Sumenep.

Sesuai dengan Undang-Undang No. 13 Tahun 2014, Pemerintah Daerah merupakan penanggung jawab sepenuhnya terhadap pembinaan dan pengembangan wilayahnya. Pembinaan dan pengembangan wilayah tersebut mencakup segala bidang kehidupan dan bidang pembangunan dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat, termasuk bidang pendidikan. Kabupaten Sumenep sebagai satu kesatuan wilayah pemerintahan turut melaksanakan pembangunan yang mempunyai arah dan tujuan tertentu melalui pembangunan di segala bidang termasuk bidang pendidikan.

Pembangunan bidang Pendidikan di Kabupaten Sumenep tidaklah berdiri sendiri, melainkan merupakan bagian tak terpisahkan dari rencana

pembangunan di Kabupaten Sumenep secara keseluruhan. Oleh karena, itu segala usaha dan kegiatan pembinaan dan pengembangan di bidang pendidikan Kabupaten Sumenep harus berada di bawah koordinasi atau sepengetahuan Pemerintah Kabupaten Sumenep untuk menjaga keserasian dan keterkaitannya dengan sektor lain. Ini tak lain dimaksudkan dalam rangka mencapai sasaran dan tujuan pembangunan daerah yang telah ditetapkan.

Kaitannya dengan ini, tim penulis menentukan patokan untuk mengukur upaya-upaya merawat tradisi dan menggapai prestasi dalam sepuluh tahun, khususnya periode kedua, kepemimpinan Kiai Bupati Busyro di Kabupaten Sumenep, dari berbagai data perihal potensi pendidikan. Ini meliputi data-data perihal infra struktur bangunan sekolah, sarana dan prasarana pendidikan, pendidik, tenaga kependidikan, siswa, dan perangkat lunak lain sebagaimana terdeskripsi secara detail dalam paparan-paparan selanjutnya berikut ini;

Kabupaten Sumenep memiliki potensi yang cukup besar dengan luas wilayah 2.093,457573 km2 dan 126 pulau. Ia memiliki 27 kecamatan yang tersebar di daratan dan kepulauan dengan rincian 4 kelurahan dan 328 desa seperti tergambar dalam tabel berikut;

Tabel 3:
Administrasi Pemerintahan Kabupaten Sumenep Tahun 2016/2017

No.	Variabel	Jumlah
1	Kecamatan	27
2	Kelurahan	4
3	Desa	328
4	Desa di daratan	242
5	Desa di kepulauan	86
6	Pulau	126
	Luas Wilayah	2.093.46 km2

Secara geografis, pulau terjauh di Sumenep berada di Kecamatan Masalembu, tepatnya di Desa Karamean, Pulau Karamean, dengan luas pulau 9,556714 km2 yang berdekatan dengan Kabupaten Plehari, Provinsi Kalimantan Timur. Sementara itu, di Kecamatan Sapeken, terdapat juga Pulau Sakala dengan luas 5,608853 km2 sebagai pulau paling timur di kecamatan tersebut yang berdekatan dengan Sulawesi, tepatnya Desa Satanger. Ada pula Pulau Pegerungan dengan luas 3,571123 km2 yang bersisian dengan Kabupaten Singaraja, Bali. Karena lebih dekat dengan pulau-pulau lain inilah, penduduk setempat biasa beraktifitas dan mengakses layanan atau fasilitas umum ke pulau-pulau tersebut dibanding harus jauh-jauh ke kota atau pusat Kabupaten Sumenep.

Dalam aspek pendidikan, kemajuan yang dicapai Kabupaten Sumenep terbilang cukup menggembirakan. Pelaksanaan program pembangunan pendidikan di daerah ini telah memungkinkan makin berkembangnya sarana belajar mengajar di berbagai jenis dan jenjang pendidikan. Secara rinci, pembangunan di setiap jenjang pendidikan tidaklah sama sehingga penjelasan detail akan diklasifikasikan untuk masing-masing detail mulai dari jenjang PAUD dan dikmas (TK/RA, KB, SPS, TPA) jenjang dikdas (SD/MI, SMP/MTs) dan jenjang dikmen (SMA/MA/SMK) berikut ini; .

a. Tingkat Pendidikan Dasar (SD dan MI)

Berdasarkan data pada tahun ajaran 2016/2017, ada 1162 unit SD dan MI dengan jumlah siswa baru tingkat I sebesar 18.068 dan jumlah keseluruhan siswa sebesar 109.657 dengan 17.413 lulusan. Untuk menampung jumlah tersebut, tersedia 7.128 ruang kelas hak milik dengan rincian 4.181 dalam kondisi baik, 1.814 dalam kondisi rusak ringan dan 1.133 dalam keadaan rusak berat. Sisanya sebanyak 97 ruang kelas berstatus non-hak milik. Sementara itu, jumlah tenaga guru untuk SD dan MI adalah sebesar 15.304 dengan rincian 8.290 (54,17 persen) di antaranya dianggap layak mengajar sementara 7.014 (45,83 persen) sisanya tidak dianggap layak mengajar. Selain itu, untuk menunjang kegiatan belajar mengajar di

SD dan MI seluruh Kabupaten Sumenep, terdapat fasilitas perpustakaan sebanyak 623 unit, 0 unit lapangan olahraga, 322 unit ruang UKS, 401 unit tempat ibadah, 2.546 unit toilet, 1.151 saluran air bersih sebagaimana tergambar dalam tabel berikut:

Tabel 2.1
Data Pokok SD dan MI Tahun 2016/2017 di Kabupaten Sumenep

No	Komponen	SD	MI	∑ SD+MI
1	Sekolah	646	532	1.178
	a. Negeri	581	3	586
	b. Swasta	65	529	576
2	Siswa baru tahun I	9.970	8.08	18.068
	a. Laki-Laki	5.194	4.113	9.307
	b. Perempuan	4.776	3.985	8.761
3	Siswa	63.767	46.511	110.278
	a. Laki-laki	32.694	23.587	56.281
	b. Perempuan	31.073	22.24	53.376
4	Lulusan	10.412	7.001	17.413
5	Ruang kelas (hak milik)	3.734	3.394	7.128
	a. Baik	2.189	1.922	4.181
	b. Rusak Ringan	870	944	1.814
	c. Rusak Berat	675	458	1.133
6	Ruang kelas bukan hak milik	70	27	97
7	Unit Kelas	3.804	3.421	7.225

8.	Guru	7.692	7.612	15.304
	a. Layak mengajar	5.066	3.224	8.290
	b. Tidak layak mengajar	2.626	4.388	7.014
9	Fasilitas	2.290	2.753	5.043
	a. Perpustakaan	326	297	623
	b. Lapangan Olahraga	-	-	-
	c. UKS	127	195	322
	d. Tempat Ibadah	66	335	401
	e. Toilet	1.100	1.446	2.546
	f. Air Bersih	671	480	1.151

Sumber : Lampiran Profil Pendidikan 8

Tabel 2.2 di atas menggambarkan bahwa jumlah lembaga SD lebih besar dibanding lembaga MI. Ini juga terjadi dalam data lain terkait siswa, guru, hingga fasilitas. 646 SD yang ada memiliki 63.146 siswa, 3.734 ruang kelas berstatus hak milik dan ditangani sebanyak 7.692 guru. Terdapat pula 326 perpustakaan dan 127 unit ruang UKS. Sementara itu, hanya ada 532 lembaga MI dengan 46.511siswa dan 3.394 ruang kelas berstatus milik yang ditangani oleh 7.612 guru. Perbandingan lain tampak dari lebih tingginya jumlah SD negeri dibanding MI negeri. Sebaliknya, jumlah MI swasta lebih banyak dibanding SD swasta. Hal ini kurang lebih disebabkan lebih banyaknya lembaga MI yang dibangun oleh yayasan swasta, sementara lembaga SD lebih banyak dibangun oleh pemerintah melalui program bantuan pembangunan sekolah.

b. Tingkat SLTP (SMP dan MTs)

Berdasarkan data pada tahun ajaran 2016/2017, ada 386 SMP dan MTs di seluruh Kabupaten Sumenep dengan 17.125 siswa baru tingkat I, 48.966 jumlah keseluruhan siswa dan 12.829 lulusan. Untuk menampung

sejumlah siswa tersebut, tersedia 1.910 unit ruang kelas berstatus hak milik dengan rincian 1.298 di antaranya yang berada dalam kondisi baik, 431 dalam kondisi rusak ringan dan 181 unit dalam keadaan rusak berat. Selebihnya, ada 82 ruang kelas non-hak milik untuk jenjang pendidikan SMP dan MTs sehingga jumlah keseluruhan kelas seluruhnya sebanyak 1.992. Sementara itu, ada 7.443 tenaga guru yang mengajar di SMP dan MTs dengan rincian 5.908 (79,38 persen) di antaranya dianggap layak mengajar sedang 1.535 (20,62 persen) sisanya dianggap tidak layak mengajar. Selain itu, untuk menunjang kegiatan belajar mengajar di SMP dan MTs, terdapat 162 fasilitas perpustakaan, 42 lapangan olahraga, 128 ruang UKS, 115 fasilitas laboratorium, 388 tempat ibadah, 301 sekolah dengan saluran air bersih, dan 1.783 unit toilet sebagaimana tampak dalam tabel 2.2 berikut:

Tabel 2.2
Data Pokok SMP dan MTs Tahun 2016/2017 di Kabupaten Sumenep

No.	Komponen	SMP	MTs	Σ SMP+MTs
1	Sekolah	167	243	410
	a. Negeri	42	2	43
	b. Swasta	125	241	343
2	Siswa baru tahun I	7.068	10.057	17.125
	a. Laki-Laki	3.860	4.926	8.786
	b. Perempuan	3.208	5.131	8.339
3	Siswa	23.026	28.127	51.153
	a. Laki-laki	12.371	13.732	26.103
	b. Perempuan	10.655	14.395	25.050

4	Lulusan	6.215	6.614	12.82
5	Ruang kelas (status hak milik)	986	942	1.910
	a. Baik	623	675	1.298
	b. Rusak ringan	237	194	431
	c. Rusak berat	108	73	181
6	Ruang kelas status non-hak milik	17	65	82
7	Kelas	985	1.007	1.992
8.	Guru	2.907	4.536	7443
	a. Layak mengajar	2.630	3.278	5.08
	b. Tidak layak mengajar	277	1.258	1535
9	Fasilitas	1.254	1.665	2.19
	a. Perpustakaan	54	108	162
	b. Lapangan olahraga	10	32	42
	c. UKS	42	86	128
	d. Tempat ibadah	223	165	388
	e. Toilet	735	1.048	1.783
	f. Air bersih	116	185	302
	g. Laboratorium	74	41	115

Sumber : Lampiran Profil Pendidikan

Tabel 2.2 di atas menunjukkan lebih kecilnya jumlah lembaga SMP dibanding lembaga MTs yang kemudian berimbas pada data-data lain. Hanya ada 167 lembaga SMP dengan 23.026 siswa, 985 ruang kelas dan 2.907 guru. Selain itu, terdapat pula 54 perpustakaan, 10 lapangan olahraga, 42 ruang UKS, dan 74 ruang laboratorium. Jumlah tersebut

berada cukup bawah dibanding jumlah MTs dengan 243 lembaga, 28.127 siswa, dan 4.536 guru. Kesimpulan lain yang dapat diambil dari tabel di atas adalah perihal lebih banyakanya jumlah MTs swasta dibandingkan MTs negeri dengan perbandingan 241 dan 2.

c. Tingkat SLTA (SMA/SMK dan MA)

Data tahun ajaran 2016/2017 menunjukkan ada 222 jumlah SMA, SMK dan MA di seluruh Kabupaten Sumenep dengan 12.835 siswa baru tingkat I, 37.110 jumlah keseluruhan siswa, dan 10.572 lulusan. Untuk menampung sejumlah siswa tersebut, tersedia ruang kelas berstatus hak milik sebanyak 1.203 dengan rincian 961 dalam kondisi baik, 180 dalam kondisi rusak ringan, dan 62 dalam kondisi rusak berat. Selebihnya, ada 80 ruang kelas yang bukan hak milik sehingga jumlah kumulatif kelas adalah sebanyak 1.283 unit. Sementara itu, ada sebanyak 4.919 guru yang mengajar di SMA, SMK dan MA dengan 4.490 (91,28 persen) di antaranya yang dianggap layak mengajar dan 429 (8,72 persen) sisanya yang dianggap tidak layak mengajar. Untuk menunjang kegiatan belajar mengajar, di sejumlah SMA, SMK dan MA tersebut terdapat 107 fasilitas perpustakaan, 33 lapangan olah raga, 106 UKS, 150 fasilitas laboratorium, 101 ruang BP, 73 ruang serbaguna sebanyak 73, 2 fasilitas bengkel praktikum untuk jenjang SMK, dan 10 ruang praktikum lain seperti tergambar dalam tabel 2.4 berikut:

Tabel 2.3
Data Pokok SMA, MA dan SMK Tahun Ajaran 2016/2017 di Kabupaten Sumenep

No.	Komponen	SMA	MA	SMK	Σ SMA+MA+SMK
1	Sekolah	79	129	48	256
	a. Negeri	12	1	2	13
	b. Swasta	67	128	46	241

2	Siswa baru tahun I	5.075	5.997	1.763	12.835
	a. Laki-Laki	2.729	2.937	1.114	6.780
	b. Perempuan	2.346	3.060	649	6.055
3	Siswa	15.104	18.535	5.376	39.015
	a. Laki-laki	7.725	9.325	3.299	20.349
	b. Perempuan	7.379	9.210	2.077	18.666
4	Lulusan	4.125	5.384	1.243	10.752
5	Ruang kelas status hak milik	467	579	157	1.203
	a. Baik	355	474	132	961
	b. Rusak Ringan	77	83	20	180
	c. Rusak Berat	35	22	5	62
6	Ruang kelas Bukan Milik	37	9	34	80
7	Kelas	504	588	191	1.283
8.	Guru	1.467	2.688	764	4.919
	a. Layak mengajar	1.38	2.346	746	4.490
	b. Tidak layak mengajar	69	342	18	429

9	Fasilitas	166	309	107	582
	a. Perpustakaan	28	64	15	107
	b. Lapangan Olahraga	3	28	2	33
	c. UKS	25	53	28	106
	d. Laboratorium	57	5	34	150
	e. Keterampilan	-	-	-	-
	f. Ruang BP	33	60	8	101
	g. Ruang Serbaguna	20	45	8	73
	h. Bengkel	-	-	2	2
	i. Ruang Praktik	-	-	10	10

Tabel 2.3 di atas di antaranya menunjukkan perbandingan jumlah siswa SMA (15.104) dan SMK (5.376) yang terpaut cukup jauh bahkan mencapai tiga kali lipat. Ini di antaranya disebabkan sedikitnya jumlah SMK sehingga jumlah siswa dan lulusannya pun jauh lebih kecil, tepatnya 4.125 untuk SMA dan 1.243 untuk SMK. Selanjutnya, SMK juga mengalami defisit jumlah guru yang dianggap layak mengajar di mana angkanya hanya berhenti di titik 746, sementara MA memiliki 2.346 guru layak mengajar dan SMA dengan 1.398. Adapun dari segi fasilitas, tiga macam lembaga tersebut sama-sama belum menyediakan fasilitas yang memadai dan duperlukan, semisal perpustakaan, lapangan olahraga, dan ruang UKS yang jumlahnya tidak sepadan dengan jumlah lembaga yang ada. Sementara itu, bengkel dan ruang praktikum hanya terdapat di sebagian kecil SMK. Kondisi nir-fasilitias ini layak menjadi menjadi prioritas dalam pembangunan pendidikan ke depan.

d. Tingkat PAUD dan Pendidikan Non Formal (PNF)

Selain melalui jalur pendidikan formal/sekolah, pelayanan pendidikan juga diselenggarakan melalui pendidikan non-

formal. Ini diarahkan pada peningkatan pengetahuan dasar dan keterampilan berwiraswasta/kewirausahaan sebagai bekal dalam bekerja dan berusaha. Program Pendidikan Non Formal meliputi: (1) Pemberantasan Buta Aksara/Keaksaraan Fungsional; (2) Paket A setara SD/MI; (3) Paket B setara SMP/MTs; (4) Paket C setara SMA/MA; (5) Pendidikan Anak Usia Dini (PAUDNI); dan (6) Pendidikan Berkelanjutan dan Pendidikan Keluarga.

Tabel 2.4
Data Pokok PNF Tahun 2016/2017 di Kabupaten Sumenep

No	Uraian	Lembaga	Peserta Didik			Pendidik
			L	P	Jml	
1	Kelompok Bermain	481	3.206	3.347	6.553	1.002
2	Taman Kanak-Kanak	4	14	40	74	10
3	TPA	216	2.697	2.807	5.504	1.008
4	Kejar Paket A	37	628	610	1.238	163
5	Kejar Paket B	59	1.598	1321	2.919	409
6	Kejar Paket C	57	1.952	1.299	3.521	462
7	Keaksaraan Fungsional (KF)	114	5.492	8.856	14.348	929
8	Kursus	30	750	864	1.614	66
9	Taman Bacaan Masyarakat TBM)	20	-	-	-	47

10	PP. Salaf Setara SD (*Ula*)	18	919	1.565	2.484	358
11	PP. Salaf Setara SMP (*Wustho*)	34	1.241	2.023	3.264	989
Jumlah		1.85	23.223	27.740	50.963	7.87

e. Kelompok Bermain

Ada 481 Kelompok Bermain di Kabupaten Sumenep dengan total 6.553 peserta didik. 3.206 di antaranya adalah peserta didik laki-laki dan 3.347 lain adalah peserta didik perempuan dengan 1.0002 orang pendidik. Kelompok Bermain merupakan satuan pendidikan usia dini di lingkungan pendidikan non-formal yang melayani pendidikan anak dalam rentang usia 2-4 tahun. Satuan pendidikan tersebut berusaha mempersiapkan anak didik untuk mencapai perkembangan a) moral agama; b) bahasa; c) kognitif; d) motorik kasar dan halus, serta e) sosial emosional.

Dinas Pendidikan Kabupaten Sumenep membina dan mengembangkan berbagai program kegiatan pendidikan pada satuan kelompok bermain dengan beberapa tugas pokok dan fungsi berikut; a) mengeluarkan izin penyelenggaraan; b) melakukan pembinaan dan pengembangan kelembagaan; serta c) melakukan penilaian kelembagaan. Satuan kelompok bermain yang tumbuh subur di masyarakat menjadi perhatian pemerintah daerah, baik yang diselenggarakan pada satuan PAUD di bawah pengelolaan pemerintah dan sering disebut satuan pendidikan negeri TK/PAUD/ kelompok bermain *(play group)* maupun yang diselenggarakan oleh masyarakat sesuai karakteristik masing-masing.

Masyarakat sebagai penyelenggara kelompok bermain—bisa

terdiri dari komunitas PKK di desa dan kelurahan, pondok pesantren, yayasan yang berafilisasi pada organisasi sosial kemasyarakatan seperti Muslimat atau Aisyiyah dan kelompok sejenis—menjadi mitra pemerintah yang secara langsung berkontribusi terhadap kemajuan bangsa dalam bidang pendidikan.

f. Taman Penitipan Anak

Taman Penitipan Anak (TPA) merupakan salah satu bentuk satuan Pendidikan Anak Usia Dini (PAUD) dalam jalur pendidikan non-formal yang menyelenggarakan pendidikan bagi anak yang baru lahir hingga usia enam (6) tahun. Namun demikian, prioritasnya adalah pada bayi yang baru lahir hingga berusia empat (4) tahun. Dalam sejarahnya, Tempat Penitipan Anak mulai beroperasi sejak 1963 di bawah binaan Departemen Sosial dalam rangka memenuhi kebutuhan pengasuhan, pembinaan dan bimbingan sosial anak balita selama mereka tidak bersama orang tua.

Dalam perkembangannya, sejak 2000, pemerintah membentuk Direktorat Pandidikan Anak Usia Dini (Dit.PAUD) sesuai klausul berikut: "maka pembinaan untuk pendidikan menjadi tanggung jawab Departemen Pendidikan dan Kebudayaan. Kebijakan Dit. PAUD untuk seluruh bentuk layanan PAUD termasuk TPA adalah memberi layanan yang holistik dan integratif. Holistik berarti terlayaninya seluruh kebutuhan peserta didik untuk tumbuh dan berkembang dengan baik meliputi kesehatan, gizi, pendidikan, pengasuhan dan perlindungan. Sementara itu, integratif berarti koordinasi antarsemua lembaga TPA lewat kerja sama dengan lembaga mitra maupun instansi-instansi terkait."[22]

Menurut penuturan Kiai Bupati Busyro, Kabupaten Sumenep adalah wilayah yang relatif terbuka dan sedang mengalami perubahan yang terbilang lebih cepat dibanding wilayah lain di Madura. Ini

22 Direktorat Pembinaan Pendidikan Anak Usia Dinidan Pendidikan Masayarakat, *Petunjuk Teknis Penyelenggaraan Taman Pendidikan Anak,* (Jakarta: Direktorat Jendral Pendidikan nak Usia Dini dan Pendidikan Masyarakat, 2015), hlm. 4.

utamanya disebabkan sebagian wilayah Sumenep yang terdiri dari kepulauan dengan mayoritas masyarakatnya bermigrasi ke luar Madura sehingga mau tak mau berpengaruh terhadap pengalaman maupun pengetahuan masyarakat lokal. Karenanya, Pemerintah Kabupaten memberi perhatian khusus terhadap lembaga Taman Penitipan Anak utamanya karena dua alasan:

a) Satuan pendidikan memiliki konsep dasar sebagai insitusi penyelenggara pendidikan yang diatur menurut Undang-Undang Sistem Pendidikan Nasional dan Peraturan Pemerintah Nomor 137 Tahun 2013.
b) Layanan pendidikan bagi anak-anak yang kebetulan orang tuanya sibuk dapat dijadikan sebuah layanan jasa kepada masyarakat yang membutuhkan tempat penitipan anak. Keberadaan layanan ini sekaligus menjadi media wirausaha pada sektor pendidikan.

Kiai Bupati Busyro juga mengungkapkan hasil dialognya dengan para penyelenggara Taman Penitipan Anak (TPA) yang mengetengahkan bahwa kesibukan para orang tua yang padat—bahkan seringkali nyaris seharian penuh—mengharuskan tersedianya TPA di sekitar tempat kerja para orang tua yang mungkin dijangkau, semisal a) TPA di perumahan, b) TPA di pasar,, c) TPA di wilayah perkantoran, d) TPA di *mall*, e) TPA di tempat wisata, f) TPA di rumah sakit, g) TPA di Perkebunan, dll. Di Kabupaten Sumenep, hanya ada 4 lembaga penitipan anak yang berada di bawah naungan pendidikan non-formal dengan 74 bayi atau balita yang dititipkan serta 10 orang pengasuh.

g. Pendidikan Anak Usia Dini

Pendidikan Anak Usia Dini (PAUD) adalah salah satu sarana sekaligus upaya pembinaan anak melalui pemberian rangsangan pendidikan dalam rangka membantu pertumbuhan dan perkembangan jasmani dan rohani mereka. Ini diorientasikan agar anak memiliki kesiapan memasuki pendidikan dasar, lanjutan hingga jenjang

pendidikan tinggi. Perkembangan jasmani dan rohani yang dimaksud meliputi a) aspek moral dan agama, b) aspek motorik kasar dan halus, c) aspek bahasa, d) aspek kognitif, dan e) aspek emosional serta sosial.

Pendidikan Anak Usia Dini (PAUD) adalah program pendidikan yang dirancang dan dikembangkan secara khusus oleh pemerintah sebagai suatu gerakan pembangunan manusia Indonesia dalam meningkatkan kualitas IDM. Ilmu psikologi salah satunya menjelaskan perihal rentang waktu terbaik untuk perkembangan individu anak, yakni sejak baru dilahirkan sampai berusia 6 (enam) tahun atau yang biasa disebut dengan "*golden age*". Dari sinilah, pemerintah menginstruksikan agar pendidikan anak usia dini dimasukkan dalam salah satu ragam satuan pendidikan sebelum atau pra sekolah.

Mengingat pentingnya pendidikan pra-sekolah bagi anak sekaligus sebagai upaya perbaikan peradaban dan masa depan Indonesia, pemerintah secara khusus mengatur beberapa dasar hukum yang berkaitan dengan Pendidikan Anak Usia Dini (PAUD) seperti berikut;

a) Pembukaan UUD 1945; Salah satu tujuan kemerdekaan adalah mencerdaskan kehidupan bangsa.
b) Amandemen UUD 1945 pasal 28 C; Setiap anak berhak mengembangkan diri melalui pemenuhan kebutuhan dasarnya, berhak mendapat pendidikan dan memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi serta seni dan budaya demi meningkatkan kualitas hidupnya dan demi kesejahteraan umat manusia.
c) UU No. 23/2002 Tentang Perlindungan Anak Pasal 9 ayat (1); Setiap anak berhak memperoleh pendidikan dan pengajaran dalam rangka pengembangan pribadi dan tingkat kecerdasannya sesuai dengan minta dan bakat masing-masing.
d) Undang-Undang no 20/2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional pasal 28 yang mengatur proses penyelenggaraan pendidikan anak usia dini sebagai berikut;

Pertama, pendidikan anak usia dini diselenggarakan sebelum jenjang pendidikan dasar.

Kedua, pendidikan anak usia dini dapat diselenggarakan melalui jalur pendidikan formal, non formal, dan/atau informal.

Ketiga, pendidikan anak usia dini juga dapat diselenggarakan pada jalur pendidikan formal berbentuk Taman Kanak-Kanak (TK), Raudhatul Athfal (RA), atau bentuk lain yang sederajat.

Keempat, pendidikan anak usia dini pada jalur pendidikan non formal bisa berbentuk Kelompok Bermain (KB), Taman Penitipan Anak (TPA), atau bentuk lain yang sederajat.

Kelima, pendidikan anak usia dini pada jalur informal bisa berbentuk pendidikan keluarga atau pendidikan yang diselenggarakan oleh lingkungan. Secara umum, Pendidikan Anak Usia Dini (PAUD) bertujuan mengoptimalkan perkembangan kapabilitas kecerdasan anak dan bukan sekadar memberikan pengalaman belajar. Ia diorientasikan sebagai salah satu komponen utama dalam program pendidikan berkelanjutan dalam rangka menyiapkan dan meningkatkan kualitas sumber daya manusia sejak dini. Berdasarkan data tahun ajaran 2016/2017, diketahui bahwa ada 174 lembaga PAUD di Kabupaten Sumenep dengan 18.785 peserta didik dan 1.626 tenaga pendidik.

h. TPA (Taman Pendidikan Al-Qur'an)

Taman Pendidikan Al Qur'án (TPA) merupakan satuan pendidikan non- formal yang belakangan tumbuh subur di masyarakat, utamanya di wilayah perkotaan. Ini merupakan dampak nyata dari banyaknya anak usia sekolah serta munculnya kesadaran akan pentingnya pengajaran Al-Qur'an. Sebelumnya, perhatian orang tua banyak terfokus pada kegiatan pembelajaran berbagai mata pelajaran umum dibanding mata pelajaran keagamaan. Namun demikian belakangan, Taman Pendidikan Al-Qurán mulai dilirik dan digandrungi para orang tua karena dianggap mampu menyajikan kegiatan pembelajaran keagamaan dengan pendekatan yang inovatif.

Orientasi Taman Pendidikan Al Qur'án (TPA) yang mengajarkan baca- tulis huruf Al-Qur'án dan kegiatan keagamaan lain menjadi preferensi banyak orang tua dalam menentukan aktifitas tambahan untuk keseharian putra- putrinya. Apalagi, pembelajarana keagamaan kepada anak usia pra-sekolah dikemas praktis dan dapat dipraktikkan langsung seperti praktik Salat 'Id, praktik bersuci atau *thaharoh*, mendengarkan *sirah nabawiyah* atau cerita lain sesuai tingkat perkembangan usia anak.

Sementara itu, tujuan Taman Pendidikan Al Qur'an menurut Qomar adalah sebagai berikut:

1. Mengkader santri untuk menjadi Muslim yang bertakwa kepada Allah SWT, berakhlak mulia, memiliki kecerdasan, keterampilan, serta sehat lahir dan batin.
2. Mendidik tenaga-tenaga penyuluh pembagunan mikro (keluarga) dan regional (masyarakat dan lingkunganya).
3. Mendidik santri agar menjadi tenaga-tenaga yang cakap dalam berbagai sektor pembangunan, khususnya pembangunan mental spiritual.
4. Mendidik santri untuk meningkatkan kesejahteraan sosial masyarakat dalam rangka pembangunan bangsa.[23]

Dalam beberapa hal, tujuan Taman Pendidikan Al Qur'an sebagaimana disebutkan di atas hakikatnya merupakan langkah nyata meneladani contoh yang diberikan Rasul Muhammad SAW, yakni mengantarkan individu menjadi insan yang bertaqwa terhadap Tuhan Yang Maha Esa. Dengan demikian, secara khusus dapat dimaknai bahwa Taman Pendidikan Al-Qur'án mengemban misi syi'ár Islam melalui agenda membangun peradaban masyarakat dengan nilai-nilai Islam yang diyakini merupakan esensi utama dalam membentuk kehidupan masyarakat yang religius sedini mungkin.

23 Muzamiil Qomar, *Pesantren; Dari Metodologi Menuju Demokrasi Institusi,* (Jakarta: Erlangga, 2007), hlm. 6.

Secara formal, Taman Pendidikan Al-Qur'an (TPA) merupakan salah bagian dari bentuk layanan program pendidikan anak usia dini sesuai dengan ketentuan perundangan yang berlaku. Di Sumenep, ia sengaja dioptimalkan untuk meningkatkan angka literasi baca-tulis huruf Al-Qur'an serta kualitas perilaku atau akhlak peserta didik. Ada 216 lembaga TPA yang terdaftar di Kabupaten Sumenep dengan 5.504 peserta didik dan 1.008 pengajar.

i. Keaksaraan Fungsional

Buta aksara bagi orang dewasa hakikatnya merupakan problem global yang dihadapi nyaris semua negara. Beberapa negara tertentu bahkan masih memiliki angka buta huruf yang cukup tinggi. Menyusul perkembangan gagasan tentang keaksaraan, digagaslah berbagai definisi yang pada intinya menunjukkan bahwa keaksaraan merupakan simbol kemampuan seseorang untuk membaca dan meulis. Pengertian lain yang lebih fundamental menyinggung perihal keaksaraan fungsional sebagai berikut: "Keaksaraan lebih dipengaruhi oleh konteks kehidupan sosial masyarakat yaitu produktifitas, pengembangan sosial ekonomi, dan kehidupan. Keaksaraan diterapkan dalam konteks sosial budaya yang beravariasi kemudian diperluas maknanya dan bermetamorfosis bagi makna pemilikan berbagai jenis keterampilan. Saat ini, tuntutan perubahan serta perkembangan lebih merujuk keberaksaraan pada dimensi teknologi, kesehatan, informasi, media, visual, dan ilmu pengetahuan dalam konteks kehidupan masayarakat abad 21".[24]

Kaitannya dengan ini, Kiai Bupati Busyro sempat mengemukakan dalam sebuah kesempatan bahwa keaksaraan harus dikreasi dan dinovasi implementasinya sedemikian rupa agar sesuai dengan dinamika lokal dan sosial budaya masayarakat Madura khususnya di Kabupaten Sumenep. Menurutnya, wilayah yang dipimpinnya tersebut

24 Djuju Sudjana, *Pendidikan Keaksaraan Sebagai Gerakan Dunia,* (Jakarta: Direktorat Pendidikan Masyarakat Direktoral Jendral Pendidikan Non Formal Informal Departemen Pendidikan Nasional, 2008), hlm. 18.

masih menjaga dan memelihara cagar budaya sehingga kebijakan implementasi program keaksaraan di masyarakat harusnya dipadukan dengan menghidupkan nilai budaya seperti musik, kesusasteraan, pengetahuan, ataupun seni tradisional khususnya yang berkait erat dengan kehidupan sosial budaya masayarakat Sumenep.

Keinginan sekaligus kegelisahan Kiai Bupati Busyro ini senada dengan temuan yang mengemukakan bahwa program kegiatan pengentasan buta aksara elama ini terbilang kurang inovatif karena tidak memperhatikan latar belakang kehidupan sosial masyarakat. Akibatnya, kegiatan belajar-mengajar keaksaraan di bawah bimbingan tutor menjadi kurang interaktif dan belum memenuhi kebutuhan warga belajar. Mereka sekadar mempelajari huruf dan angka tanpa mengetahui aplikasi dan korelasinya dengan kehidupan sosial sehari-hari. Tutor dipandang memperlakukan warga belajar seperti anak-anak di sekolah yang hanya sekadar dicekoki materi pelajaran tanpa ada upaya menghubungkan materi pelajaran dengan kehidupan sosial, status pekerjaan, dan aktivitas keseharian di lingkungan masing-masing. Akibatnya, terjadi "disfungsi pelaksanaan kegiatan pendidikan keaksaraan di masyarakat yang sebenarnya merupakan salah satu program unggulan dalam pendidikan non- formal dan diharapkan menjadi katalisator kekuatan dalam proses pemberdayaan masyarakat.[25]

Contoh implementasi kegiatan keaksaraan yang dikorelasikan dengan budaya lokal adalah warga buta aksara di daerah pesisir yang diajari membaca dan menulis kosa kata yang berkaitan dengan profesi mereka. Ini misalnya mencakup kosa kata perihal jenis perahu atau kapal tangkap, tempat pelelangan ikan, jenis ikan, perlengkapan yang biasa digunakan, hingga kegiatan sosial masyarakat pantai di perairan Sumenep pada saat musim tangkap.

25 Uyu Wahyudin, *Pendidikan Keaksaraan Berbasis Budaya Lokal*,(Jakarta: Direktorat Pendidikan Masyarakat Direktoral Jendral Pendidikan Non Formal Informal Departemen Pendidikan Nasional, 2008), hlm. 55.

Kegiatan yang dikemas demikian tentu akan lebih menarik perhatian masyarakat setempat.

Pemerintah Kabupaten Sumenep telah menggalakkan upaya pembinaan dan pengembangan satuan pendidikan dalam pendidikan non formal satu ini melalui program Kelompok Belajar (Kejar) Keaksaraan Fungsional (KF). Peserta program ini disebut warga belajar (WB), sementara tenaga didik dikenal dengan sebutan sumber belajar/ tutor belajar. Ada sedikitnya 114 Keaksaraan Fungsional (KF) yang tersebar di 3 kecamatan pada wilayah Kabupaten Sumenep dengan 14.348 peserta didik dan 929 pendidik/tutor.

j. Kejar Paket

Kejar Paket merupakan salah satu ragam pendidikan non-formal yang juga didasarkan pada undang-undang dan peraturan pemerintah yang berlaku. Ia sendiri didefinisikan sebagai layanan pendidikan yang diberikan di luar pendidikan formal dengan prosedur pelaksanaan yang secara sistematis terstruktur sesuai dengan jenjang dan satuan pendidikan tertentu. Fungsi utamanya adalah untuk memastikan terjadinya perkembangan pengetahuan, pengalaman, keterampilan dan sikap kepribadian yang professional.

Salah satu di antara layanan pendidikan non formal adalah satuan pendidikan kesetaraan yang dilaksanakan secara berjenjang meliputi Kelompok Belajar Paket A, Paket B, dan Paket C. Program kesetaraan tersebut diselenggarakan di Sanggar Kegiatan Belajar (SKB), Pusat Kegiatan Belajar Masyarakat (PKBM), atau oleh oleh komunitas atau kelompok masyarakat lain yang berkepentingan dan bersedia menyelenggarakannya.

Kelompok belajar paket sebagai satuan pendidikan berjenjang dimulai dari tingkat dasar, menengah, dan atas. Karena dilaksanakan dengan pendekatan non-formal, kegiatan belajar-mengajarpun dilaksanakan di luar sekolah dengan konten, konteks, metodologi dan pendekatan pembelajaran yang berbeda dari sekolah formal. Namun

demikian, karena program ini juga diharuskan memenuhi kualifikasi dan tuntutan yang sama seperti pendidikan formal, dilakukan berbagai upaya pembelajaran dalam rangka menekankan konsep terapan tentang beberapa hal berikut:

a) Pengalaman hidup sehari-hari
b) Kecakapan hidup yang berorientasi pada dunia kerja dan wirausaha mandiri,
c) Tema-tema pembelajaran yang berorientasi pada sumber-sumber belajar yang di lingkungan sekitar.

Orientasi program ini pada dunia kerja dan kewirausahaan merupakan kelebihannya yang paling utama. Dengan orientasi ini, kegiatan belajar-mengajar di dalamnya disesuaikan dengan kebutuhan warga belajar. Warga belajar yang ikut serta dalam program ini didominasi oleh orang dewasa yang biasanya memiliki posisi sosial khusus di tempat tinggalnya masing-masing serta kesibukan harian. Sebab itulah, penyelenggara program dituntut untuk mempersiapkan program layanan pendidikan ini sedemikian rupa sesuai dengan karakter warga belajar di dalamnya.

Pemerintah Kabupaten Sumenep dalam hal ini telah memberikan skala prioritas yang cukup tinggi terhadap upaya mengentaskan jumlah masyarakat yang tidak mampu mengkases kebutuhan belajar atau pendidikan dasar dan menengah. Data tahun ajaran 2016/2017 menunjukkan bahwa ada 37 lembaga yang menyelenggarakan program Kejar Paket A dengan 1.238 peserta didik dan 163 tutor. Sementara itu, ada 59 penyelenggara Kejar Paket B dengan 2.919 siswa dan 209 tutor. Adapun Kejar Paket C diselenggarakan oleh 57 lembaga dengan 3.251 peserta didik dan 462 tutor.

Potensi program Kejar Paket A, B, dan C di Kabupaten Sumenep terbilang sangat tinggi sebab ia mampu memberi peluang berharga kepada setiap individu yang belum bisa mengakses pendidikan formal di sekolah. Ini utamanya dialami mereka yang hidup di kepulauan di mana tidak semua masyarakat di situ dapat mengakses program

dan fasilitas pemerataan pendidikan yang disediakan pemerintah. Oleh karena itu, layanan pendidikan Kejar Paket yang seringkali diselenggarakan secara swadaya oleh masayarakat menjadi alternatif yang sangat menjanjikan demi meningkatkan kualifikasi pendidikan.

Masyarakat sebagai mitra pemerintah daerah, dalam hal ini, memiliki peran dan kontribusi demikian besar dalam meningkatkan kualitas hidup masyarakat melalui program Kejar Paket. Karena itu, pengelolaan program Kejar Paket yang bermutu perlu terus digalakkan agar kebutuhan belajar warga secara umum dapat dipenuhi dengan baik.

k. Lembaga Kursus

Dalam sebuah sambutan di depan khalayak, Kiai Bupati Busyro sempat mengatakan bahwa seperti halnya masyarakat lain di manapun, warga Sumenep dewasa ini tengah menghadapi tantangan berupa masa depan sumber daya manusia. Karenanya, beliau menyebutkan dua kebutuhan mendesak yang harus dipenuhi sesegera mungkin. *Pertama* adalah pada sisi penawaran *(supply)* di mana kondisi sumber daya manusia sekarang ini masih jauh dari yang diharapkan sehingga perlu peningkatan dan penambahan kualitas. *Kedua* adalah pada sisi permintaan *(demand)* yang ditandai dengan kebutuhan yang cukup tinggi akan sumber daya manusia dalam rangka membangun bangsa dan begara. Beliau menitikberatkan bahwa faktor kedua tersebut khususnya diperlukan dalam konteks persaingan global di mana SDM dengan kualitas yang pas-pasan akan dengan sendirinya terdiskualifikasi.[26]

Salah satu upaya Pemerintah Kabupaten Sumenep dalam melahirkan sumber daya manusia yang kompeten dan kompetitif adalah melalui Dinas Pendidikan dengan kebijakan pembangunan pendidikan non-formal lembaga pendidikan kursus. Berdasarkan amanat undang-undang dan peraturan pemerintah pusat, masing-

26 WP. Napitupulu, *Naskah Akademik Pengembangan Pendidikan Non-formal ke Depan,* (Jakarta: Direktorat Pendidikan Masyarakat Direktoral Jendral Pendidikan Non Formal Informal Departemen Pendidikan Nasional, 2008), hlm. 35.

masing kepala daerah dituntut untuk tanggap dan responsif terhadap ketentuan yang mengatur keberadaan maupun operasional lembaga kursus terkait perannya yang strategis dalam menjawab tantangan pengembangan sumber daya manusia di tengah tuntutan global.

Peran lembaga kursus tersebut juga sesuai dengan UU Sisdiknas pasal 26 ayat (4) dan (5) yang menyatakan bahwa lembaga kursus dan pelatihan sebagai satuan pendidikan non-formal diselenggarakan bagi masyarakat yang memerlukan bekal pengetahuan; keterampilan, kecakapan hidup, dan sikap untuk mengembangkan diri dan profesi, bekerja, usaha mandiri, dan/ atau melanjutkan pendidikan ke jenjang yang lebih tinggi. Sementara itu, penjelasan pasal 26 ayat (5) menyatakan bahwa kursus dan pelatihan merupakan bentuk pendidikan berkelanjutan dalam mengembangkan kemampuan peserta didik dengan penekanan pada penguasaan keterampilan, standar kompetensi, pengembangan sikap kewirausahaan serta pengembangan kepribadian profesional. Dengan perannya demikian, kursus dan pelatihan dikembangkan melalui sertifikasi dan akreditasi yang bertaraf nasional dan internasional.

Dalam konteks ini, perkembangan global belakangan menunjukkan perubahan cukup signifikan sehingga para penyelenggara kursus atau pelatihan mau tak mau memanfaatkan teknologi informasi jika tetap ingin bersaing dan tidak ditinggalkan oleh pangsa jasanya. Kursus atau pelatihan dewasa ini tidak lagi bisa hanya mengandalkan pelatihan tatap muka di suatu tempat (kantor lembaga), tetapi harus melakukan transformasi pengelolaan dari *physical* menuju *online system*.

Di sisi lain, masyarakat juga menggandrungi kegiatan kursus *online* (daring) sebab pola pelaksanaannya dilakukan dengan benar-benar efektif dan efisien serta menawarkan beberapa keuntungan berikut: *Pertama,* peserta kursus dapat mengikuti layanan pendidikan dari jarak jauh. *Kedua,* waktu yang dipilih bisa disesuaikan dengan kesibukan dan kegiatan rutin peserta. *Ketiga,* sumber belajar bisa berasal dari berbagai layanan *online* yang sesuai dengan kebutuhan

peserta, utamanya dari *provider* institusi. *Plaform* lembaga kursus yang mampu mengikuti irama perubahan dan perkembangan zaman serta memanfaatkan peluang akan lebih diminati masyarakat dalam rangka mengembangkan diri maupun memperoleh pengetahuan dan pengalaman baru darinya.

Pemerintah Kabupaten Sumenep melalui Dinas Pendidikan telah melakukan inventarisasi aset lokal berupa institusi penyelenggara pendidikan kurus. Berdasarkan data tahun 2016/2017, salah satu lembaga kursus di Kabupaten Sumenep yang tetap eksis adalah kursus komputer dengan 29 lembaga kursus dan 1.614 peserta didik dengan 66 orang tenaga pengajar.

Besarnya potensi lembaga kursus dan pelatihan kerja di Kabupaten Sumenep layak dipertimbangkan untuk menjadi mitra kerja potensial dalam berbagai program pemerintah, mulai dari pemerintah pusat, provinsi, dan kabupaten. Lembaga kursus, misalnya, memiliki *link* dengan dunia usaha dan dunia industri sehingga Pemerintah Kabupaten atau Daerah sebagai institusi yang menaungi pembinaan dan pengembangan mutu lembaga kursus bisa mensinergikan programnya dengan lembaga mitra seperti dalam bentuk Program Kecakapan Kerja (PKK) dan Program Kecakapan Wirausaha. Dua program tersebut merupakan contoh nyata bagaimana substansi layanan pendidikan seharusnya mampu mengangkat spirit kelembagaan berbagai lembaga pelatihan di tengah masayarakat agar tidak hanya sebatas menjadi institusi yang mensertifikasi kompetensi peserta.

l. Taman Bacaan Masyarakat

Taman Bacaan Masyarakat (TBM) adalah lembaga penyedia bahan bacaan yang dibutuhkan masyarakat sekaligus berfungsi sebagai wadah pembinaan kemampuan membaca dan belajar. Selain itu, TBM juga merupakan tempat yang bisa digunakan masyarakat untuk mendapatkan informasi khususnya yang bersumber dari bahan pustaka dalam berbagai bentuk media. Setiap komunitas atau kelompok

masyarakat, baik di tingkat dusun, desa dan kecamatan seharusnya memiliki TBM semacam ini dan karenanya, pimpinan wilayah masing-masing dituntut untuk mengawal dan bertanggungjawab menyukseskan proses pembentukan hingga pelaksanannya di lapangan. Minimal, dibutuhkan sumber daya manusia sebagai pengelola yang berdedikasi dan memiliki kemampuan teknis dalam mengelola dan melaksanakan layanan kepustakaan kepada masyarakat. Dengan kata lain, pengelola TBM haruslah mereka yang benar-benar memiliki kesadaran dan tanggung jawab dalam memberikan layanan pustaka.

Tujuan uama dari kegiatan sekaligus wadah TBM ini adalah membangkitkan dan meningkatkan minat baca sehingga tercipta masyarakat yang cerdas dan memiliki literasi *mumpuni*. Selain itu, ia bisa menjadi wadah kegiatan belajar masyarakat dalam rangka mendukung peningkatan kemampuan aksarawan baru maupun pemberantasan buta aksara sehingga mereka yang telah "melek huruf" tidak kembali menjadi buta aksara karena jauh dari bahan pustaka.

Dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa di segala lapisan masyarakat, Pemerintah Kabupaten Sumenep telah membentuk TBM yang dapat dimanfaatkan berbagai kalangan masyarakat dalam memperkaya pengetahuan. Sejauh ini, baru 20 unit TBM yang terdaftar dengan 2 pengelola di masing-masing unitnya. Kiai Bupati Busyro dalam hal ini demikian berharap bahwa kehadiran TBM akan mampu mendorong terjadinya perubahan pengetahuan dasar masyarakat utamanya perihal salah satu kebutuhan dasar yang sering terlupakan, yakni kebutuhan untuk "melek informasi".

Ini secara konseptual senada dengan harapan pemerintah berikut: "… TBM sangat berpotensi mewujudkan masyarakat yang gemar membaca atau gemar belajar *(learning society)*. Indikator utama keberhasilan TBM adalah meningkatnya angka kegemaran membaca masyarakat setempat...[27]

27 Ace Suryadi, *Pedoman Pengelolaan Taman Bacaan Masyarakat (TBM),* (Jakarta: Direktorat Pendidikan Masyarakat Direktorat Jendral Pendidikan Luar Sekolah Departemen Pendidikan Nasional, 2005), hlm.i.

Di lapangan, inisiatif mendirikan TBM seringkali muncul pertama kali dari masyarakat sehingga dalam konteks yang demikian, pemerintah seharusnya tidak lepas tangan dan tetap hadir untuk memastikan kelancaran pengelolaan operasional TBM melalui beberapa peran berikut; a) memberikan pembinaan dan pengembangan pengelolaan agar setiap pengelola memiliki kompetensi pustakawan; b) memberikan akses untuk memperoleh bahan bacaan dari pemerintah; c) memberikan *support* pendanaan yang bersumber dari APBD.

m. Pondok Pesantren *Salaf*

Berdasarkan data pada tahun ajaran 2016/2017, ada 52 pondok pesantren *salaf* penyelenggara Wajar Dikdas (*ula* dan *wustho*) dengan 5.748 peserta didik. 18 di antara lembaga tersebut menyelenggarakan wajib belajar pendidikan dasar setara SD (*ula*) dengan 2.484 peserta didik yang terdiri dari 919 peserta didik laki-laki dan 1.565 peserta didik perempuan. Sementara itu, pondok pesantren *salaf* penyelenggara Wajar Dikdas setara SMP (*wustho*) berjumlah 34 lembaga dengan 3.264 peserta didik yang terdiri dari 1.241 peserta didik laki-laki dan 2.023 peserta didik perempuan. Hal ini cukup gamblang menunjukkan kesuksesan Dinas Pendidikan Kabupaten Sumenep yang bekerjasama dengan Kementerian Agama dalam rangka penuntasan Wajar Dikdas 9 tahun. Realisasi program tersebut dieksekusi dengan melibatkan pondok pesantren *salaf* yang umumnya memang memberikan pendidikan alternatif di luar sektor formal Wajar 9 tahun.

Dengan semua potensi lokal atau institusi pengelola layanan bidang pendidikan yang bernaung pada sektor non-formal semacam ini, pemerintah selayaknya hadir minimal dalam beberapa hal berikut; a) memfasilitasi operasional dan pengelolaannya demi mengembangkan kemandirian lembaga; b) memberikan pembinaan untuk meningkatkan program layanan pendidikan yang berkualitas sesuai dengan tuntutan standar nasional pendidikan; c) melakukan penilaian *(assesment)* menggunakan instrument mutu pendidikan; dan d) menerima *feedback* untuk kemajuan lembaga.

Dalam konteks ini, Kiai Bupati Busyro tak segan terjun langsung ke lapangan untuk mengetahui permasalahan dasar yang sedang dihadapi Dinas Pendidikan Kabupaten Sumenep seperti ikut *ngantor* di Dinas Pendidikan sebagaiman telah disebutkan pada bagian sebelumnya. Kepala Dinas Pendidikan yang dijabat oleh Drs. H. A. Shadik, M.Si, seorang birokrat senior, bahkan sempat menerima amanah sekaligus instruksi dari Kiai Bupati Busyro untuk melakukan reformasi birokrasi jilid 2 di lingkungan pendidikan. Ini dilatarbelakangi temuan Kiai Bupati Busyro sendiri perihal masalah di sektor pendidikan dalam paradigma tugas fungsional yang dianggap cukup berperan dalam menghambat tercapainya tujuan pendidikan. Kendala- kendala tersebut adalah sebagai berikut;

a. Masih rendahnya akses terhadap Pendidikan Anak Usia Dini baik dari jalur formal maupun non-formal;
b. Belum terpenuhinya SPM Sekolah Dasar dan Sekolah Menengah Pertama;
c. Masih rendahnya akses pendidikan menengah sebagai kelanjutan program Wajib Belajar Pendidikan Dasar 9 Tahun;
d. Tingginya angka putus sekolah dan angka buta aksara;
e. Minimnya usia produktif yang memiliki ketrampilan berkomunikasi menggunakan bahasa asing sebagai upaya menyambut pemberlakuan *Asean Economic Community*;
f. Terbatasnya kuota akreditasi dari BAN-SM/BAP-SM;
g. Belum maksimalnya implementasi kurikulum 2013;
h. Kurangnya tenaga/sumber daya manusia berkualitas;
i. Terbatasnya sarana-prasarana/peralatan yang merupakan kebutuhan dasar operasional dalam sektor pendidikan.

***

Ada beberapa faktor yang mempengaruhi permasalahan pendidikan mulai dari faktor internal hingga eksternal. Faktor Internal di antaranya terdiri dari belum memadai dan meratanya kualitas sumber daya manusia, belum optimalnya sistem pengelolaan

lembaga pendidikan, hingga belum terpenuhinya standar minimal sarana dan prasarana Sekolah Dasar maupun Sekolah Menengah Pertama. Sementara itu, faktor eksternal terdiri dari tingginya angka putus sekolah, belum optimalnya peran dan fungsi komite sekolah, hingga tuntutan masyarakat yang demikian besar terhadap pelayanan pendidikan yang bermutu.

Terkait ini, kebijakan utama Kiai Bupati Busyro pada periode kedua kepemimpinannya dalam menata kelola bidang pendidikan dan sumber daya manusia, termasuk sektor-sektor lain, dilakukan dengan menelaah Visi-Misi dan Program Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Terpilih. Dari situ, ia menentukan faktor unggulan dan strategi yang tepat dalam mencapai sasaran sesuai dengan visi, misi dan program bupati dan wakil bupati terpilih sebagai berikut: Visi pembangunan Kabupaten Sumenep adalah "SUPER MANTAP" (Sumenep Semakin Sejahtera dengan Pemerintahan yang Bersih, Mandiri, Agamis, Nasionalis, Transparan, Adil dan Profesional).[28]

Dalam rangka mewujudkan Visi Pembangunan "SUPER MANTAP" seperti dimaksud di atas, dirumuskan berbagai *point* Misi Prioritas Pembangunan yang akan dilaksanakan dalam kurun waktu lima tahun berikutnya demi tercapainya tujuan pembangunan. Secara garis besar, Misi Prioritas Pembangunan Kabupaten Sumenep Tahun 2016-2020 adalah sebagai berikut:

1. Mengembangkan sistem ekonomi kerakyatan yang makin maju dan mandiri melalui peningkatan kualitas pelaku usaha serta pengembangan industri kecil dan menengah yang

28 Hasil wawancara semi diskusi dengan Kepala Dinas Pendidikan Kabupaten Sumenep, 23 November 2020, di tengah kesibukannya mengikuti Rapat Koordinasi dengan Forinda. Beliau menyatakan bahwa barometer kemajuan pendidikan di Kabupaten Sumenep adalah kemampuan masyarakat untuk mengikuti pendidikan yang diselenggarakan pemerintah. Secara finansial, seluruh penyelenggaran pendidikan (SD-SLTA) sudah ditanggung negara, sehingga masyarakat perlu diajak berpartisipasi melalui urun rembuk bagaimana mendorong anak usia sekolah benar-benar tertampung dalam layanan pendidikan yang tepat. Masyarakat boleh memilih lembaga pendidikan negeri atau swasta sesuai dengan keinginan dan pertimbangan masing-masing.

mempertimbangkan kebutuhan lokal serta mampu bersaing di tingkat regional maupun nasional.

2. Mengembangkan pola pengelolaan SDA dalam rangka mempercepat upaya peningkatan kesejahteraan sosial masyarakat Kabupaten Sumenep secara keseluruhan.
3. Meningkatkan peningkatan pembangunan di wilayah kepulauan agar perkembangannya makin seimbang dengan kondisi wilayah daratan.
4. Menyempurnakan dan mengembangkan sistem pendidikan serta pengembangan SDM yang berorientasi pada keahlian dan keterampilan dengan dilandasi nilai-nilai agama dan budaya untuk mampu bersaing di tingkat regional, nasional dan bahkan internasional.
5. Mewujudkan ketersediaan infrastruktur pemenuhan kebutuhan dasar masyarakat yang merata dan berkualitas, khususnya di bidang pendidikan, kesehatan, kelautan dan perikanan serta pemukiman.
6. Meningkatkan efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan pemerintahan yang profesional dan konsisten dalam penegakan hukum yang menjamin rasa keadilan dan berwibawa. [29]

Dari 6 (enam) misi yang di kemukakan di atas, *point* yang secara spesifik mengarah pada sektor pendidikan tertuang dalam *point* keempat, yakni menyempurnakan dan mengembangkan sistem pendidikan serta pengembangan SDM yang berorientasi pada keahlian dan keterampilan dengan dilandasi nilai- nilai agama dan budaya untuk mampu bersaing di tingkat regional, nasional bahkan internasional. Misi tersebut selanjutnya terejawantahkan dalam berbagai program pembangunan pendidikan dan pengembangan sumber daya manusia sesuai dengan semangat Super Mantap berikut:

a. Peningkatan dan pemerataan pendidikan serta perluasan akses dan peningkatan kualitas layanan pendidikan sebagai indikator pembangunan manusia.

29 Dinas Pendidikan Kabupaten Sumenep, *Renstra Pendidikan Kabupaten Sumenep 2016 -2021*, (Sumenep: Dinas Pendidikan, 2016), hlm. 35.

b. Pengembangan sekolah kawasan bermutu.
c. Peningkatan kesejahteraan dan status pendidik.
d. Perlindungan, pemenuhan hak-hak anak dan pemberdayaan perempuan.
e. Pengendalian laju pertumbuhan penduduk dan pengembangan keluarga kecil sejahtera.[30]

Dalam periode pertama kepemimpinannya sebagai kepala daerah, Kiai Bupati Busyro telah merumuskan kebijakan pembangunan yang termaktub dalam program unggulan pasangan Super Mantap. Ini juga menjadi salah satu janji politiknya pada saat kampanye Pilkada 2015 yang disampaikan secara terbuka kepada masayarakat seperti berikut:

> "Dalam janjinya saat kampanye Pilkada 2015, Kiai Busyro telah menetapkan sembilan program pokok unggulan yang sekaligus menjadi ruh RPJMD dan pijakan pembangunan lima tahun ke depan. Program tersebut antara lain: 1) mencetak 5.000 wirausaha muda; 2) optimalisasi pelayanan kesehatan gratis; 3) meningkatkan kualitas pendidikan; 4) meningkatkan pemberdayaan penyandang masalah kesejahteraan sosial (PMKS); 5) meningkatkan dan mempercepat pembangunan infra struktur wilayah kepulauan dan daratan, 6) optimalisasi dan revitalisasi pasar tradisional, 7) meningkatkan pengarusutamaan gender serta perlindungan perempuan dan anak, 8) mewujudkan kota berseri dan desa sejahtera, serta 9) meningkatkan profesionalisme dan inovasi birokrasi. "[31]

Berbagai kebijakan sektor pendidikan dan pengembangan sumber daya manusia yang terumuskan pada RPJMD masa bakti 2016-2021 terwujudkan dalam sebuah program unggulan dengan beberapa indikator capaian sebagai berikut:

30 Ibid., Renstra Pendidikan …., hlm. 37.

31 Mohmmad Suhaidi dan Ibnu Hajar, *Memahat Prasasti: Catatan Jejak Kebijakan Bupati Busyro Karim,* (Yogyakarta: DIVA PRESS, 2020), hlm. 51-54.

Tabel: 2.6

Indikator Rencana Capaian Pembangunan Bidang Pendidikan[32]

No.	Program Unggulan	Indikator Capaian Kinerja
1.	Peningkatan kualitas pendidikan	1. Pengembangan pendidikan berbasis pesantren 2. Peningkatan kompetensi guru dan pengembangan kinerja guru 3. Peningkatan mutu dan relevansi pembelajaran dalam pelestarian kebudayaan, pengembangan bahasa, penguatan *soft skill*, dan pembentukan karakter 4. Realisasi program *holistic* melalui PAUD Holistik 5. Realiasi program SMK berbasis maritim dan atau potensi daerah lainnya 6. Pemenuhan kebutuhan dan optimalisasi Guru Tidak Tetap (GTT) di kepulauan dengan insentif kesejahteraan 7. Pemberian apresiasi khusus terhadap siswa, guru, dan penyelenggara pendidikan berprestasi

Sektor pendidikan diakui Kiai Bupati Busyro sebagai salah satu di antara sasaran mutu pembangunan yang paling strategis. Menurutnya, pembangunan layanan pendidikan merupakan tolak ukur kinerja setiap pemimpin daerah sekaligus sebagai wujud keberpihakannya pada kepentingan umum masyarakat. Ini tak lain karena pendidikan dan pengembangan sumber daya manusia merupakan amanat Undang-Undang Dasar Negara yang bahkan tersurat secara jelas pada *preambule* UUD dalam frase "mencerdaskan kehidupan bangsa."

Cita-cita tersebut mengamanahkan agar sektor pendidikan selalu menjadi prioritas utama setiap pemimpin, terlebih mereka yang dipilih

32 Ibid., hlm. 53

secara langsung oleh rakyat. Ini kembali ditegaskan dalam perwujudan amanat Undang-Undang Dasar melalui Sistem Pendidikan Nasional Nomor 20 tahun 2003 yang menyebutkan bahwa membangun dunia pendidikan tidak boleh setengah- setengah dan harus merata kepada semua masayarakat, baik yang normal secara fisik-psikis maupun yang memiliki keterbelakangan (berkebutuhan khusus) seperti tertuang dalam slogan *"education for all."*

Dalam konteks Sumenep, indikasi dari kemerataan ini bisa dilihat dari kemajuan pendidikan di wilayah daratan maupun di kepulauan bahkan wilayah terluar yang berbatasan dengan wilayah atau pulau lain. Kiai Bupati Busyro dalam hal ini bukan sekali dua menegaskan bahwa semua masyarakat di Kabupaten Sumenep harus terlayani kebutuhan pendidikannya mulai dari jenjang pra-sekolah sampai level pendidikan tertinggi. Untuk itu, ia tak segan mengimbau keluarga yang memiliki kemampuan finansial memadai untuk mendorong putra putrinya menempuh pendidikan tinggi, sementara mereka yang pra-sejahtera selalu beliau imbau untuk memanfaatkan berbagai program bantuan pendidikan yang belakangan digencarkan Pemerintah Kabupaten, semisal program afirmasi pendidikan. Ini merupakan salah satu bukti nyata sekaligus perwujudan dari ucapannya agar pembangunan pendidikan di Sumenep dilakukan secara total, komprehensif, menyeluruh dan *"ta´ olle ghung- nangghung*" (tidak setengah-setengah).

Dalam rangka melakukan perbaikan sistem penyelenggaraan pendidikan ke arah yang lebih baik, Pemerintah Kabupaten Sumenep telah menetapkan tujuh (7) unsur sasaran mutu pengelolaan pendidikan yang dapat diukur secara kuantitatif dan kualitatif. *Output* nyatanya adalah dihasilkannya lulusan pada semua tingkatan satuan pendidikan dengan kualitas pengetahuan, keterampilan, dan nilai serta sikap yang *mumpuni.* Ketiga hal ini pada gilirannya akan membantu peserta didik menata tugas dan tanggungjawab pasca sekolah baik ketika meneruskan pendidikan ke jenjang selanjutnya atau hidup di tengah masayarakat dengan memanfaatkan hasil pendidikan yang dimiliki

melalui penciptaan lapangan pekerjaan dan/atau bekerja pada orang lain, institusi negeri atau swasta, dan sebagainya. Tujuh sasaran mutu pendidikan tersebut adalah sebagai berikut:

Tabel: 2.6
Sasaran Mutu dalam Pengelolaan Penyelenggaraan Pendidikan

No.	Sasaran Mutu	Uraian
1.	Sarana dan prasarana sekolah	Kebutuhan minimal sarana dan prasarana pendidikan terpenuhi sesuai standar pengelolaan pendidikan yang ditetapkan pemerintah dalam PP Nomor 32 tahun 2013 atau perubahan PP Nomor 14 Tahun 2005.
2.	Pengelolaan Penyelenggara Pendidikan	Lelang jabatan pada dinas dan bagian di lingkungan pemerintah Kabupaten Sumenep merupakan kunci utama dalam menjaring individu yang memiliki kapasitas, kapabilitas, dan kompetensi profesional untuk menerima amanat jabatan dan menjalankan tugas kedinasan.
3.	Profesionalisme Pendidik	Undang-Undang nomor 14 Tahun 2005 mengamanatkan bahwa pendidik pada setiap satuan pendidikan atau persekolahan harus memiliki kualifikasi pendidikan minimal sarjana dan selalu menciptakan kesempatan untuk melakukan perbaikan dan pengembangan diri menuju profesionalisme pendidikyangmemilikikompetensipedagogik, kepribadaian, sosial dan profesional. Selain itu, pendidik profesional dibuktikan dengan "sertifikat pendidik".

4	Pembiayaan Pendidikan yang Memadai	Anggaran pendidikan sesuai dengan amanat undang-undang sistem pendidikan nasional wajib terpenuhi sebesar 20% dari APBN. Pemerintah Daerah mengkombinasi keuangan daerah dengan dana ABPN untuk memenuhi target pembiayaan maksimal demi perbaikan dan peningkatan mutu penyelenggaraan pendidikan.
5	Partisipasi Masyarakat dalam Pengelolaan Pendidikan	Pengelolaan pendidikan pada setiap satuan dituntut untuk menyertakan partisipasi masyarakat. Pemerintah Daerah berusaha mendorong keterlibatan masyarakat melalui wadah komite sekolah untuk berkontribusi efektif dalam memberikan masukan, kritik, saran, dan kontrol penyelenggaraan pendidikan di sekolah.
6	Angka Putus Sekolah	Menekan angka putus sekolah sekecil-kecilnya di bawah 3% dari total banyaknya siswa pada setiap jenjang dan jenis pendidikan dengan cara memberikan jaminan sosial BOP/BOS dan bentuk bantuan lain yang dikelola secara efektif untuk menghindari putus sekolah.
7	Akreditasi Minimal	Penilaian eksternal terhadap pelayanan dan peningkatan mutu kelembagaan merupakan jaminan yang diberikan pemerintah sebagai wujud tanggungjawab untuk memastikan kualitas prosedural dan operasional setiap satuan pendidikan.

Kaitannya dengan ini, Kiai Bupati Busyro kerap kali menyebut bahwa kriteria layanan pendidikan yang berkualitas mengacu pada Peraturan Bupati Nomor 3 Tahun 2019 tentang Indikator Kinerja Utama Pemerintah Kabupaten yaitu meningkatnya akses kualitas pendidikan yang bermuara pada dua indikator: *Pertama* adalah angka rata-rata lama sekolah dan *kedua* adalah angka harapan lama sekolah.

Tabel: 2.6

Tabulasi Ketercapaian Layanan Pendidikan di Kabupaten Sumenep

Periode Kepemimpinan Kedua Kiai Bupati Busyro 2016-2021[33]

No	Indikator	Satuan	Capaian Indikator				
			2015	2016	2017	2018	2019
1	2	3	4	5	6	7	8
1	APK & APM	%					
	APK						
	- SD/MI	%	100,03	118,11	122,94	124,21	130
	- SMP/MTs	%	99,03	115,57	118,06	114,32	120,11
	- SMA/SMK/MA						
	APM						
	- SD/MI	%	100,3	108,56	99,45	101,2	107,6
	- SMP/MTs	%	110,89	97,17	99,03	99,09	99,41
	- SMA/SMK/MA						
2	Angka Melek Huruf > 15 tahun s.d 55 tahun	%	102,70	8,60	93,91	86,04	88,88

33 Sekretariat Pemerintah Kabupaten Sumenep, Pengendalian Dokokumen Peraturan Bupati Tentang Indeks Kinerja Utama Kabupaten Sumenep, 2019, ditetapkan menjadi pedoman umum Penyelenggaran Pembangunan Bidang Pendidikan..

3	Angka Putus Sekolah						
	SD/MI/Paket A	%	59,26	0,28	0,25	0,17	0,16
	SMP/MTs/Paket B	%	116,98	0,31	0,37	0,22	0,21
4	Persentase Jumlah Sekolah yang Terakreditasi						
	- SD/MI yang Terakreditasi Minimal B	%	-	-	43,03	83,95	86,22
	- SMP/MTS yang Terakreditasi Minimal B	%	-	-	33,34	79,25	80,21

Sumber data : Dinas Pendidikan Kab. Sumenep, 2019

Berbagai terobosan yang dilakukan Kiai Bupati Busyro dalam sektor pendidikan—melalui Dinas Pendidikan Kabupaten Sumenep—selama dua periode kepemimpinannya tercermin dalam program-praogram layanan pendidikan yang berbasis pada kebutuhan masyarakat. Sembilan aspek utama yan dibidik dalam program kerja Super Mantap secara ringkas menggambarkan capaian Indikator Kinerja Utama (IKU), tak terkecuali pada Dinas Pendidikan. Angka-angka pada tabel di atas secara singkat juga menunjukkan kinerja realisasi program bidang layanan pendidikan dan pengembangan sumber daya manusia selama periode kedua yang cukup membanggakan sekaligus menuntut keberlanjutan yang lebih optimal.

2. Visi Super Mantap: Menumbuhkan Penyelengga Pendidikan Berbudaya Prestasi Melalui Mekanisme Lelang Jabatan

Membangun budaya prestasi dan kompetisi hakikatnya merupakan upaya untuk menumbuhkan transaparansi, akuntabilitas, dan produktifitas

kerja dari semua elemen yang terlibat dalam penyelenggaraan pendidikan di Kabupaten Sumenep. Sayangnya, budaya kerja organisasi pemerintahan di negeri ini memang masih berkiblat pada prinsip yang menggantungkan praktik kerja para aparat pada pimpinannya. Secara empiris, kinerja yang sering muncul dan tampak ke permukaan mencerminkan pola pikir, sifat dan perilaku ABS (Asal Bapak Senang) dan minimnya tanggung jawab atas perulaku diri sebagai bagian dari birokrasi.

Sebaliknya, budaya prestasi dan budaya kompetisi masih jarang dijumpai pada organiasasi kelembagaan birokrasi pemerintahan. Kiai Bupati Busyro mengungkapkan bahwa masalah utama dalam birokrasi adalah minimnya figur yang memiliki daya dobrak atau daya diri dalam bekerja serta berorientasi pada prestasi, kompetitisi dan produktifitas kerja yang tinggi. Dari sinilah, lahir inisiatif untuk memberlakukan mekanisme lelang jabatan dalam rangka menjaring calon-calon pemimpin terbaik untuk menduduki jabatan pemimpin maupun subpimpinan di level dinas maupun di level divisi pada lingkungan Sekretariat Pemerintah Kabupaten Sumenep.

Pemerintah Kabupaten Sumenep menggelar proses lelang jabatan tidak sekadar sebagai duplikasi dari program-program pemerintah kabupaten lain. Lebih dari itu, ini dimaksudkan untuk tetap menghidupkan nilai-nilai dasar warga Sumenep yang memiliki ciri *phangrajha* dan biasa memanfaatkan situasi dan kondisi yang sehat dalam birokrasi.

Pada praktiknya, lelang jabatan dapat digelar dalam rangka mengisi kekosongan jabatan ketika pejabat terdahulu mengalami beberapa hal berikut: a) memasuki masa pensiun, b) berhalangan tetap, c) dipromosikan ke jabatan pada tempat lain. Namun demikian, kewenangan untuk menentukan pemenang lelang jabatan tetap berada di tangan kepala daerah. Lelang jabatan pada dinas dan bagian di lingkungan Pemerintah Kabupaten Sumenep merupakan kunci utama dalam menjaring pimpinan yang memiliki kapasitas, kapabilitas, dan kompetensi profesional untuk menerima amanah jabatan dan menjalankan berbagai tugas kedinasan.

Terkait ini, mantan Ketua DPRD Sumenep yang saat ini menjabat sebagai Bupati Sumenep dalam periode kepemimpinannya yang kedua, Kiai Bupati Busyro Karim, berkomentar sebagai berikut,:

> "Untuk mengisi kekosongan sejumlah pimpinan tinggi pratama, kami memang harus menjaring calon-calon terbaik melalui seleksi terbuka sesuai dengan ketentuan prosedur yang diatur dalam perundang-undangan dalam ajang lelang jabatan. Karena itu, proses ini diawali dengan pembentukan Tim Panitia Seleksi (Pansel) yang diambil dari berbagai unsur, termasuk dari unsur perguruan tinggi. Setelah terbentuk, pansel akan mulai bekerja menerima pendaftaran para calon kemudian melakukan proses seleksi. Setiap birokrat bisa mengikuti seleksi calon pimpinan tinggi pratama selama memenuhi sekian persyaratan yang telah diatur dalam perundang-undangan. Persyaratan meliputi kelas jabatan/pangkat, kedudukan, umur dan kualifikasi kesehatan. Jadi, tidak semua PNS atau ASN bisa mendaftar untuk ikut serta dalam seleksi lelang jabatan ini. Ada persyaratan khusus yang harus terpenuhi dan jika tidak, dipastikan yang bersangkutan akan didiskualifikasi. Adapun tujuan lelang jabatan pimpinan tinggi pratama adalah untuk menjamin bahwa para pejabat mendapatkan posisi sesuai dengan kompetensinya. Mekanisme ini sekaligus juga menjadi semacam jaminan bagi bupati bahwa ia akan dibantu oleh bawahan dengan kompetensi yang sesuai dan relevan.[34]

Dasar hukum dalam prosedur lelang jabatan diatur dalam Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Di dalamnya terdapat ketentuan perihal wewenang kepala daerah untuk menentukan struktur Organisasi Pemerintahan Daerah (OPD) dan pengisian jabatannya. Adapun Undang Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan atas Undang Undang

Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok Pokok Kepegawaian juga mengatur persyaratan pengisian jabatan bagi Pegawai Negeri Sipil (PNS),

34 Rifai, *Tujuan Bupati A Busyro Karim Mengadakan Lelang 6 Jabatan di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Sumenep,* (Surabaya: Harian Surya. 2019), hlm. 1.

tepatnya pada pasal 17 ayat (2). Di situ tertulis bahwa "pengangkatan Pegawai Negeri Sipil dalam suatu jabatan dilaksanakan berdasarkan prinsip profesionalisme sesuai dengan kompetensi, prestasi kerja, dan jenjang pangkat yang ditetapkan serta syarat obyektif lainnya tanpa membedakan jenis kelamin, suku, agama, ras atau golongan."[35]

Adapun tahapan-tahapan seleksi yang dilakukan secara sederhana dalam skema lelang jabatan adalah sebagai berikut:

1. Seleksi tingkat pertama yang meliputi keseluruhan prosedur seleksi sejak pendaftaran. Seleksi tingkat pertama ini biasanya dilakukan secara administratif sehingga kemampuan dan mental peserta seleksi belum bisa diketahui secara pasti.
2. Seleksi tingkat kedua yang biasanya dilakukan dengan mengamati dan menilai mental dan kemampuan nyata peserta seleksi dalam menyelesaikan pekerjaan, termasuk kadar kedisiplinannya.
3. Seleksi tingkat ketiga adalah tahapan seleksi yang diakhiri dengan serangkaian ujian-ujian ataupun tes-tes.

Orientasi proses seleksi bisa dilaksanakan secara ilmiah maupu non-ilmiah. Seleksi non ilmiah tidak didasarkan kepada kriteria, standar, atau spesifikasi kebutuhan nyata jabatan, tetapi hanya didasarkan kepada perkiraan dan pengalaman. Ini tentu memiliki kekurangan karena hasil dan *output*-nya kurang dapat dipertanggungjawabkan. Terlebih, penilaian dalam seleksi ini sangat mungkin bersifat subyektif sehingga hanya segelintir orang yang dekat dan loyal pada pimpinan yang kemungkinan akan terpilih. Sementara itu, seleksi ilmiah adalah seleksi yang didasarkan kepada *job spesification* (ilmu pengetahuan) dan kebutuhan nyata jabatan yang akan diisi serta berpedoman pada kriteria dan standar-standar tertentu. Seleksi macam ini merupakan pengembangan seleksi non-ilmiah berdasarkan analisis cermat terhadap unsur-unsur yang akan diseleksi sehingga diperoleh pejabat yang benar-benar kompeten

35 Elidar Sari, "Lelang Jabatan dalam Sistem Hukum di Indonesia", dalam*Jurnal Ilmu Hukum REUSAM*, volume IV Nomor 1 (Mei 2015), hlm. 9.

dengan penempatan yang tepat. Seleksi ilmiah umumnya dilaksanakan berdasarkan beberapa kualifikasi berikut :

1. Metode kerja yang jelas dan sistematis
2. Berorientasi pada prestasi kerja
3. Berorientasi pada kebutuhan riil
4. Berdasarkan pada *job analysis*
5. Berpedoman pada undang-undang

Lelang jabatan, dalam konteks ini, memberi implikasi yang positif dalam reformasi birokrasi di Indonesia karena beberapa alasan berikut;

*Pertama***;** memungkinkan *outcome* yang positif, yaitu terangkatnya tenaga PNS yang memiliki kompetensi dan profesionalitas memadai sesuai dengan jabatannya sekaligus memiliki hati nurani yang bersih atau paling tidak memiliki rekam jejak yang baik.

*Kedua***,** prosedur *fit and proper test* membuka peluang terjadinya persaingan yang sehat. Kualitas biasanya lahir dari sebuah persaingan sebab persaingan mendorong semangat peningkatan kualitas, kinerja dan disiplin PNS. Selama ini, PNS yang menduduki jabatan tertentu masih banyak yang belum teruji kualitasnya. Di samping itu, budaya birokrasi kita masih mengindikasikan adanya keterkaitan emosional dan ekonomis dalam mendudukkan seseorang dalam sebuah jabatan. Keterkaitan emosional dapat diketahui dari kedekatan secara kekerabatan, organisasi kemasyarakatan maupun organisasi kemahasiswaan sehingga seseorang mungkin mendapat kesempatan untuk dipromosikan dalam jabatan tertentu bukan karena kompetensinya. Sementara itu, keterkaitan secara ekonomis terkait erat dengan praktik jual beli jabatan untuk mendapatkan keuntungan ekonomi dan politik tertentu.

Ketiga, menghindari intervensi berbagai pihak yang berusaha menempatkan "orangnya" dalam jabatan strategis di lingkungan masing-masing. Pihak yang dimaksud di sini adalah pejabat pembina kepegawaian dan pejabat eselon I atau II yang berwenang memberi mandat bagi PNS dalam jabatan tertentu. Dalam konteks ini, mekanisme

lelang jabatan dapat menghindarkan celah yang bisa dimanfaatkan para pejabat politik maupun partai yang tengah memiliki *bargaining position* untuk mempengaruhi keputusan perihal rekrutmen pejabat publik mengingat atasan pejabat publik secara struktural adalah pejabat politik (menteri, gubernur dan seterusnya).

Keempat, memperkuat sistem management karir berdasarkan *merit system* di mana terbuka peluang yang sama bagi setiap PNS untuk meningkatkan karier berdasarkan kompetensi yang dimiliki. Selama ini, proses rekrutmen jabatan yang dilakukan oleh Baperjakat terkesan kurang obyektif dan transparan sehingga PNS malas berkompteisi untuk meraih prestasi tertentu.

Kelima, mekanisme ini memungkinkan masyarakat untuk secara langsung menyaksikan dan menilai perkembangan kinerja pelayanan publik, utamanya dengan membandingkan satu periode kepemipinan dengan kepemimpinan sebelumnya. Masyarakat dalam konteks ini dituntut berperan aktif dalam meningkatkan peningkatan kualitas pelayanan publik dalam mengawasi, mengevaluasi, dan atau memberi masukan yang proporsional. Dengan adanya kontrol publik yang demikian, pejabat yang lulus seleksi dalam ajang jabatan dengan sendirinya akan fokus pada kerja pelayanan masyarakat dengan mengoptimalkan segala hal yang berkaitan dengannya.

Dalam sektor pendidikan, Kiai Bupati Busyro agaknya memiliki *feeling* kepemimpinan yang kuat ketika memilih penyelenggara pendidikan. Ia menegaskan bahwa kriteria yang dibutuhkan melalui lelang jabatan benar-benar akan difungsikan untuk mewujudkan budaya prestasi dan kompetitif dalam pembangunan pendidikan dan pengembangan sumber daya manusia seperti yang telah diamanatkan. Di sisi lain, menyeleksi pejabat sesuai dengan kualifikasi tingkatan eselon tertentu akan menghasilkan nilai positif dalam rangka: a) reformasi birokrasi melalui mekainsme perekrutan dan penempatan pejabat yang memiliki kompetensi dan profesionalitas memadai; b) mendorong kinerja pejabat secara adil dan proporsional untuk menghasilkan produktifitas kinerja

yang maksimal; [36]dan c) memberi pengakuan atau penghargaan atas prestasi kerja di seluruh lini organisasi pemerintahan. Ini khususnya berlaku bagi para pegawai di lingkungan Sekretariat Pemerintah Daerah Kabupaten Sumenep yang merupakan penyelenggara pendidikan di Dinas Pendidikan kabupaten dan kecamatan.

Lebih lanjut Kiai Bupati Busyro menjelaskan perihal dampak yang diharapkan dari mekanisme lelang jabatan ini dalam ungkapannya berikut;

> ”Maju tidaknya sebuah pemerintahan sangat ditentukan oleh individu yang ditugaskan di semua lingkungannya. Oleh karena itu, kekurangtepatan dalam menempatkan person akan berpengaruh besar terhadap roda kepemimpinan. Selain itu, lelang jabatan juga dimaksudkan sebagai pintu awal membangun pemerintahan yang berkualitas dan menghasilkan kenirja yang *mashlahah* untuk masyarakat”.[37]

Umumnya, lini organisasi di tingkat Unit Pelaksana Teknis Daerah (UPTD) pada Satuan Pendidikan tidak mengangkat para pimpinan atau pejabat yang berwenang, yaitu Kepala Sekolah, melalui skema lelang jabatan. Namun demikian, dengan kewenangannya, Kiai Bupati Busyro sebagai kepala daerah menunjuk sekaligus mengangkat Kepala UPTD (Kepala Sekolah) sebagai guru dengan tugas tambahan. Perihal ini tampak mencuri perhatian Kiai Bupati Busyro mengingat produktifitas kinerja dan prestasi kerja di ingkungan Unit Pelaksana Teknis Daerah pada satuan pendidikan, mulai dari jenjang pendidikan dasar sampai pendidikan menengah atas atau pendidikan kejuruan, sangat dipengaruhi oleh peran dan kinerja Kepala Sekolah.

---

36 Taufiq, ”Lelang Jabatan sebagai Inovasi dalam Penempatan Aparatur Sipil Negara di Indonesia, dalam *Jurnal JURNAL DESENTRALISASI DAN KEBIJAKAN PUBLIK (JDKP),* Vol. 01 No. 02 (September 2020), hlm. 65-77.

37 A. Busyro Karim, *Ijtihad Kebijakan: Catatan Pemikiran dan Solusi dalam Membangun Kabupaten Sumenep selama 5 Tahun (2010-2015),*(Surabaya: Muara Progresif, 2015), hlm. 61.

Pembangunan bidang pendidikan dan pengembangan sumber daya manusia memiliki cakupan sangat luas, sehingga kehadiran kepala sekolah merupakan perwujudan atau kepanjangan tangan dari hadirnya seorang pemimpin atau kepala daerah di masing-masing sekolah. Ini mengandaikan bahwa bupatilah yang seolah-olah tengah sedang mengkreasi layanan mutu pendidikan di sekolah melalui kegiatan pembelajaran sesuai visi dan misi yang dikembangkan serta dijalankan oleh setiap kepala sekolah. Hal yang menarik dari sosok serta kepemimpinan Kiai Bupati Busyro di kalangan masayarakat pendidikan, khususnya para kepala sekolah, terungkap dalam pernyataan berikut

> ”Meski kami sibuk kerja melayani masayarakat dalam memimpin daerah, kami tetap menyempatkan diri mengajar di pondok pesantren seminggu sekali pada malam hari sesuai dengan jadwal yang ditentukan. Di sisi lain, pengalaman memimpin Kabupaten Sumenep harus kami tunjukkan dengan prestasi yang dapat memberikan kebanggaan kepada masyarakat Sumenep secara luas.”[38]

Ungkapan terakhir Kiai Bupati Busyro tersebut terbukti dari berbagai catatan penting torehan prestasinya dalam memberikan layanan terbaik pada masyarakat Sumenep seperti tampak pada tabel berikut;

38 Wawancara langsung dengan Kiai Bupati Busyro di ruang Peringgitan Pendopo Kabupaten Sumenep, November 2020. Menurutnya, jabatan sebagai Bupati Sumenep tidak seharusnya meninggalkan dan menanggalkan atributnya sebagai kiai, guru, dan atau pengajar di pesantren. Mengajar di pondok pesantren baginya adalah tugas utama, sementara memimpin daerah adalah tugas tambahan untuk melakukan pengabdian terbaik sesuai dengan kehendak masyarakat yang sudah tertuang dalam Rencanan Kerja Pemerintah Daerah.

Tabel: 2.7:
Prestasi Pemerintah Kabupaten Sumenep selama Kepemimpinan Kiai Bupati Busyro

No	Tahun	Prestasi/Penghargaan
1	2015	1. Penghargaan *The Jawa Pos Institute ofPro Otonomi* (JPIP) Kategori Pengembangan Ekonomi Lokal 2. Penghargaan Top 33 dalam Kompetisi dan Inovasi Pelayanan Publik Tingkat Nasional Tahun 2015 dari MENPAN RB RI 3. Investasi Award 2015 Kategori Penamaan Investasi dari pemerintah Propinsi Jawa Timur 4. Penghargaan Patak (Paten Penggerak Koperasi) Tahun 2015 dari kementerian Koperasi dan UKM 5. Penghargaan Hak Kekayaan Intelektual (HAKI) dari Kementerian Hukum dan HAM Republik Indonesia Tahun 2015
2	2016	1. Penghargaan Adipura Buana dari Presiden RI Tahun 2016
		2. Penghargaan Anugerah Aksara dari Kementrian Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia Tahun 2016 3. Penghargaan Inovasi Pelayanan Publik dari Provinsi Jawa Tahun 2016 4. Penghargaan Kabupaten Peduli Hak Asasi Manusia dari Kementerian Hukum dan HAM Tahun 2016. 5. Penghargaan Wahana Tatanugerahan dari Menteri Perghubungan RI Tahun 2016.

3	2017	1. Penghargaan Adipura Tahun 2017 2. Penghargaan Inovasi dalam Penanggulangan Bencana dari Gubernur Jawa Timur 3. Penghargaan Peduli Hak Asasi Manusia dari Kementerian Hukum dan HAM.
4	2018	1. Penghargaan Opini Wajar Tanpa Pengecualian dari BPK RI. 2. Penghargaan Pencegahan Perkawinan Anak dari Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak RI. 3. Penghargaan Wajar Tanpa Pengecualian dari Menteri Keuangan RI. 4. Penghargaan Kabupaten Sehat dari Gubernur Jawa Timur. 5. Penghargaan Peduli Koperasi dari Menteri Koperasi dan UKM RI. 6. Penghargaan Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (SAKIP) dari Menteri Pemberdayaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi RI 7. Penghargaan Kabupaten Layak Pemuda dari Kementerian Pemuda dan Olahraga RI. 8. Penghargaan Anugrah Wisata Jawa Timur 9. Penghargaan Anugrah Prahita Ekapraya dari Menteri Pemberdayaan Wanita dan Perlingungan Anak RI. 10. Penghargaan Dwija Praja Nugraha dari Presiden RI. 11. Penghargaan Kabupaten Berprestasi Madura Tahun 2018 dari Jawa Pos Radar Madura 12. Penghargaan Adipura

5	2019	1. Penghargaan Wajar Tanpa Pengecualian dari Kementerian Keuangan RI
		2. Penghargaan Wahana Tata Nugraha dari Kementerian Perhubungan 3. Penghargaan Kabupaten Layak Anak Pratama dari Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak RI. 4. Penghargaan dari BPK RI 5. Penghargaan SAKIP 2018 dari Kementerian PAN dan RB. 6. Penghargaan Swasti Saba atau Kabupaten Sehat Tahun 2019 dari Kementerian Kesehatan RI. 7. Anugrah Wisata Jatim 2019 dari Pemerintah Propinsi Jawa Timur
20	2020	1. Penghargaan Maturitas Penyelenggaraan Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP) Level 3 2. Opini WTP dari BPK atas LKPD Pemerintah Kabupaten Sumenep Tahun 2019.

Berbagai prestasi di atas tentunya berdampak pada kepala sekolah sebagai pimpinan satuan pendidikan atau Kepala UPTD di masing-masing sekolah. Secara organik, dalam pengelolaan pendidikan kebijakan, kepala daerah telah membatasi jabatan kepala sekolah yang selama ini identik dengan jabatan yang tidak pernah diganti sehingga mau tak mau mempengaruhi kinerja dan menciptakan suasana yang tidak kondusif dalam perspektif zona integritas. Karenanya, sewaktu-waktu ia bisa digantikan orang lain jika kinerjanya menurun. Sejatinya, ini tak lain dari upaya mendorong kepada setiap kepala sekolah untuk memperbaiki produktifitas kinerjanya masing-masing.

Produktifitas kepala sekolah sebagai manajer satuan pendidikan diorientasikan untuk memenuhi berbagai kriteria *continue quality*

improvement (CQI) dalam memimpin satuan pendidikan dengan beberapa kriteria di bawah ini;

Tabel 2.8:
Produktifitas Kinerja Kepala Sekolah pada layanan Mutu Pendidikan Menuju Pretasi

No.	Sasaran Mutu	Uraian
1	Layanan sistem pembelajaran inovatif	Melakukan langkah-langkah operasional inovatif melalui sistem pembalajaran yang berorientasi pada *learner centred learning* atau *student centred learning*
2	Prestasi peserta didik	Melakukan upaya dan menyediakan program- program peningkatan prestasi peserta didik mulai di lingkungan sekolah sampai di luar lingkungan sekolah di level regional, nasional, hingga internasional

Continue Quality Improvement pada satuan pendidikan merupakan suasana pengelolaan pendidikan yang berorientasi pada budaya mutu dan bersangkut dengan tiga hal berikut: a) prestasi kerja kepala sekolah; b) prestasi guru sebagai pendidik yang bekaitan dengan aspek akademik, dan c) peserta didik dengan bidang ilmu dan potensi bakat serta minat hasil pembinaan dan pengembangan sekolah. Menurut penuturan Kepala Dinas Pendidikan Kabupaten Sumenep, prestasi kepala sekolah dan prestasi guru sebagai pendidik dapat diukur dari prestasi akademik siswa.

3. Integrasi Nilai Agama dan Kepesantrenan pada Sekolah Umum

Founding fathers bangsa Indonesia telah meletakkan nilai-nilai keagamaan yang kuat pada semua sisi kehidupan masyarakat. Pernyataan yang difinalisasi menjadi ideologi bangsa Indonesia, yaitu Pancasila, khususnya sila pertama "Ketuhanan Yang Maha Esa",

diimplementasikan dan dirawat oleh warga dan bangsa Indonesia salah satunya dengan menjalankan ibadah sesuai keyakinan agama masing-masing. Terkait ini, ada pernyataan relevan yang menarik berikut ini;

> "Meletakkan dasar kenegaraan dengan nilai agama dan keberagamaan merupakan hal menarik untuk dikaji dan didiskusikan. Boleh jadi ungkapan bahwa politik Pancasila adalah hadiah umat Islam pada bangsa dan negara terlalu berlebihan bagi sebagian rakyat. Mungkin pula pernyataan bahwa Republik Indonesia adalah hasil perjuangan umat Islam, dianggap terlalu radikal bagi sebagian ummat. Akan tetapi, keharusan ideologis agar "Islam" dan "Negara" atau antara "keyakinan religius" dan "asas kenegaraan" tidak diletakkan dalam hubungan yang bertentangan adalah sebuah keniscayaan yang semakin luas diterima. Bahkan secara formal, Pancasila telah pula diterima sebagai asas bernegara, berbangsa dan bermasyarakat sebagai landasan kekuasaan yang sah, identitas bangsa, serta pengatur hubungan internal antara masayarakat dan bangsa. Dengan demikian, tidak ada pertentangan antara Islam dengan cita-cita yang termakub dalam Pancasila.[39]

Dalam konteks kenegaraan, pemerintah telah mengambil dan menentukan sesuai dengan target kurikulum yang ditetapkan akan kebijakan untuk merawat jati diri bangsa yang memiliki jiwa keagamaan dengan menghadirkan ruhnya dalam setiap aspek pembangunan. Karena itulah dalam dunia pendidikan, peserta didik diwajibkan menerima pendidikan agama sesuai dengan keyakinan agamanya masing-masing. Undang-Undang Nomor 20 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan yang Nasional menyebutkan bahwa pasal 12 ayat (1) poin (a) berbunyi: Setiap peserta didik pada setiap satuan pendidikan berhak mendapat pendidikan agama sesuai dengan agama yang dianutnya dan diajarkan oleh pendidik yang seagama. Ini kemudian diperkuat dengan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 55 Tahun 2007 yang mengatur tentang pendidikan agama dan pendidikan keagamaan. Selain itu, Kementerian Agama sebagai *leading sector* pelaksana pembangunan nasional

39 Yustiono, dkk, *Islam dan Kebudayaan Indonesia: Dulu, Kini dan Esok,* (Jakarta: Yayasan Festifal Istiqlal, 1993), hlm. xxix.

pada bidang keagamaan juga telah mengeluarkan Peraturan Menteri Agama Nomor 16 Tahun 2010 tentang Pendidikan Agama di Sekolah-sekolah.[40]

Kontruksi pendidikan agama dan keagamaan yang ada dalam Undang- Undang sampai pada Peraturan Menteri Agama sebenarnya ingin menyelesaikan perdebatan perihal pihak/jenis sekolah mana yang wajib menyelenggarakan pendidikan agama. Penjabaran detail dalam PP dan PMA tersebut sekaligus menyelesaikan pertentangan perihal pendidikan berciri khas keagamaan yang banyak diselenggarakan oleh masyarakat.[41]

Pencantuman pendidikan agama dalam kurikulum sekolah atau di masyarakat menunjukkan adanya pendidikan berciri khas keagamaan sesuai dengan nomenklatur yang ada dalam Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah sebagaimana disebutkan sebelumnya. Ini merupakan fenomena yang dipengaruhi sejarah panjang dinamika sosial keagamaan yang terjadi di masyarakat Indonesia sendiri. Sementara itu, dinamika keagamaan, khususnya agama Islam di Madura, terdeskripsikan salah satunya dalam ungkapan berikut:

> "Proses kedatangan dan penyebaran agama Islam di Madura tidak dapat dilepaskan dari peranan keraton. Ini utamanya karena Islamisasi dipandang berhasil jika raja atau pejabat kerajaan beserta segenap anggota keluarga dan rakyatnya memeluk agama Islam. Di Madura, terdapat tiga kerajaan pribumi yaitu; Kerajaaan Bangkalan (Madura Barat), Kerajaan Pamekasan dn Kerajaan Sumenep. Dalam kaitan ini, Islamisasi Madura melalui jalur keraton bersifat paralel dengan perkembangan Islam di Jawa. Ini disebabkan Islam yang disebarkan dan dikembangkan di Madura adalah Islam Jawa yang dibentuk dan dikembangkan terutama oleh Wali Songo."[42]

---

40 Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia, *Kumpulan Peraturan Perundang Undangan*, (Jakarta: Sekretariaat Negara Republik Indonesia, 2011).

41 Nurudddin, *Implementasi Kebijakan Pendidikan Agama: Hirarki Agama dalam Negara dan Ruang Pendidikan,* (Jakarta: CV Baroena Bekerjasama Puslitbang Pendidikan Agama dan Keagamaan Badan Litbang serta Diklat Kementerian Agama RI, 2017), hlm. 221.

42 Mohammad Hefni, *Islam Madura: Sebuah Studi Konstruktivisme Struktural Tentang Relasi Islam Pesantren dan Islam Kampong di Sumenep Madura*, (Bandung: Literasi Nusantara Abadi, 2019), hlm.83.

Terminologi karakteristik masyarakat Madura seperti disebutkan di bagian sebelumnya, yakni religius, *pangrajha* dan *bhangal nompho* merupakan nilai luhur yang lahir dan berkembang menjadi karakter kehidupan masyarakat Madura. Karenanya, ia perlu dirawat, dijaga, dan dibingkai menjadi khazanah keilmuan yang dapat dibaca dan dipahami bersama sekaligus memberi pengalaman lahiriyah dan batiniyah pada setiap individu. Dengan begitu, di manapun orang Madura bertahan hidup dan berkembang serta bergaul dengan komunitas lain, ketiga karakter pokok tersebut tidak akan pernah lentur dan luntur atas pengaruh perubahan sosial di lingkungannya.

Ciri ke-Islam-an, ke-Madura-an dan ke-kekinian (artibut komunitas Madura yang berubah) di tengah kemajuan dan perubahan dewasa ini sangatlah strategis dijadikan pijakan dalam berbagai hal, termasuk program pemerintahan. Karena itulah, keputusan Kiai Bupati Busyro melakukan formalisasi semangat ini dalam bentuk kebijakan pembangunan yang mengarahkan bahwa pendidikan berbasis kepesantrenan harus menjadi ruh atau indikator kinerja utama pada RPJMD kepemimpinan Sumenep Jilid II adalah pilihan yang sangat tepat dan representatif.

Suasana pembangunan yang dijiwai nilai agama dan moral keagamaan dapat menyejukkan seluruh aspek kehidupan masyarakat di wilayah Kabupaten Sumenep. Ini merupakan perangkat program dengan desain model dari nilai- nilai kehidupan pesantren yang hidup dan mengilhami dinamika sosial dalam masyarakat Madura. Sedikitnya, nilai-nilai tersebut terdiri dari; a) *tafaqquh fi al- din*, b) ikhlas, c) sederhana, d) berjiwa mandiri, dan e) berjiwa bebas. Lain dari itu, masih banyak nilai pesantren yang tumbuh subur dan berkembang sesuai dengan karakteristik masing-masing pesantren.

Dalam konteks Kabupaten Sumenep, nyaris setiap desa memiliki pondok pesantren atau minimal langgar/surau kecil tempat anak-anak belajar mengaji. *Langghar* sendiri menurut khazanah sosiologi adalah cikal bakal pesantren, sehingga keduanya seringkali bekerjasama

dan bermitra untuk banyak keperluan. Kerjasama yang paling sering terjadi tampak ketika pendidikan *ala* langgar yang berisi pengetahuan agama dan ketarampilan ibadah dasar menjadi semacam kelas persiapan memasuki jenjang pendidikan selanjutnya di pondok pesantren.[43] Dari sini, eksistensi nilai-nilai kepesantrenan begitu kuat dan melekat di masyarakat, baik pesantren besar dan kuno yang umum disebut sebagai pesantren rujukan maupun pesantren afiliasi yang merupakan semacam cabang dari pesantren rujukan. Selain persoalan garis keluarga atau keturunan, dua terminologi tersebut sebenarnya juga memiliki akar genealogi intelektual di mana figur kunci dalam pesantren afiliasi biasanya berguru dan menimba ilmu di pesantren rujukan. Apapun hubungan antarkeduanya, pola afiliasi yang demikian cukup mempengaruhi konsep *tafaqquh fi al-din* dalam mengembangkan keilmuan agama yang diajarkan kepada para santri.

Kaitannya dengan ini, Kiai Bupati Busyro sebagai seorang santri yang juga masih menekuni dunia kepesantrenan dengan latar belakang jabatan sebagai ketua DPRD selama dua periode *notabene* memiliki bekal sosial politik yang kuat berbekal pemahamannya yang cukup mendalam perihal seluk-beluk kehidupan masyarakat Kabupaten Sumenep. Satu di antaranya adalah perihal layar lebar hamparan wilayah Sumenep yang dipenuhi bangunan langgar dan pesantren. Aspek personal dalam diri pribadi Kiai Bupati Busyro serta aspek eksternal kultur keagamaan masyarakat yang kuat mau tak mau menjadi pertimbangannya dalam menentukan kebijakan pembangunan khususnya di bidang pendidikan.

Kebijakan pembangunan fenomenal yang diinisiasi oleh Kiai Bupati Busyro dan belum pernah dilakukan oleh bupati-bupati sebelumnya adalah mengembangkan pendidikan berbasis pesantren melalui pembangunan dan pelayanan pendidikan *ala* pesantren kepada

43 Ach. Khatib, *Kontestasi Langgar dan Pesantren: Studi Atas Pranata Keagamaan Lokal di Sumenep Madura,*"Anil Islam:Jurnal kebudayaan dan Ilmu Keislaman, Volume 9 No.1, Juni 2016), hlm. 1-181.

masayarakat Sumenep. Kiai Bupati Busyro mencoba menghadirkan nilai pesantren, khususnya materi keagamaan yang selama ini menjadi hegemoni pesantren dan terpusat pada institusi di bawah naungan Kementerian Agama RI., ke lingkungan yang lebih luas hingga merambah pada lembaga pendidikan formal di bawah naungan Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan RI. Inisiatif tersebut diwujudkan melalui dua program berikut;

a. Program Baca Tulis Keaksaraan Al Qur'an

Kiai Bupati Busyro melakukan terobosan substansial dalam aspek materi keagamaan yang menjadi soko guru *"tafaqquh fi al-diin"* dengan menjadikannya kerangka dasar dalam mendesain nilai keagamaan pada satuan pendidikan umum jalur pendidikan formal, khususnya pendidikan dasar dan menengah pertama di seluruh kabupaten Sumenep. Pada 2013, beliau mengesahkan Peraturan Daerah nomor 11 Tahun 2013 tentang Bebas Buta Aksara Al Qur'an pada Satuan Pendidikan Dasar Khususnya bagi Siswa yang Beragama Islam.

Peraturan tersebut memberikan kepastian hukum atau legalitas yang kuat kepada setiap satuan pendidikan di wilayah Kabupaten Sumenep untuk melakukan kegiatan pemberantasan buta Aksaran Al Qur'an. Salah satu redaksinya di dalamnya adalah sebagai berikut;

> "Program Bebas Buta Aksara Al-Qur'an pada satuan pendidikan dasar, khusus bagi siswa yang beragama Islam, diselenggarakan dengan maksud memberantas buta aksara Al Qur'an sebagai persyaratan tamat SD/MI atau bentuk lain yang sederajat dan diterima pada tingkat SMP/MTs atau bentuk lain yang sederajat.[44]

Inisiatif di balik program ini bermula dari keprihatinan Kiai Bupati Busyro melihat banyaknya anak usia sekolah yang *notabene* Muslim namun

44 Sekretariat Daerah Kabupaten Sumenep, *Peraturan Daerah Nomor 11 Tahun 2013.*

tidak bisa mengaji dan melafalkan bacaan salat yang tepat dan benar. Ini juga sekaligus merupakan bentuk kepedulian dan komitmennya terhadap perubahan pengelolaan pendidikan di Kabupaten Sumenep menuju pendidikan berbasis pesantren. Salah satu pernyataan beliau terkait ini adalah sebagai berikut;

> "...Prihatin sekali melihat anak-anak usia Sekolah Dasar dan Sekolah Menengah Pertama yang setelah *maghrib* malah berkeliaran di luar rumah, tidak kelihatan mengaji ke langgar. Bahkan, mereka merasa malu belajar mengaji ketika lulus Sekolah Dasar, padahal mereka sendiri mengakui bahwa kemampuan membaca dan menulis aksara Al-Qurán-nya belum *mumpuni* ."[45]

Program baca tulis aksara Al Qur'án yang diterapkan pada sekolah- sekolah umum di bawah naungan Dinas Pendidikan utamanya bertujuan mengentaskan anak-anak usia sekolah yang tidak memiliki kesempatan belajar baca tulis Al Qur'án di rumah atau di langgar. Secara teknis pelaksanaan mulai dari tahap perencanaan, desain proses pembelajaran hingga eksekusi di lapangan, program ini digawangi oleh Dinas Pendidikan setempat. Ia dimasukkan pada kelompok mata pelajaran "muatan lokal" dalam aspek pengembangan kepribadian dan bertujuan membentuk karakter dan kepribadian serta peradaban bangsa yang lebih religius. Lebih dari itu, program ini juga diniatkan sebagai perwujudan amanah Undang-Undang Dasar Republik Indonesia dalam mencerdaskan kehidupan bangsa ke arah yang lebih santun dan berkeadaban.[46]

---

45 Wawancara dengan Kiai Bupati Busyro di Rumah Dinas Bupati Kabupaten Sumenep, 21 Oktober 2020.Keprihatinan tersebut menjadi dasar pemikiran yang diperjuangkannya sejak menjabat sebagai Ketua DPRD Kabupaten Sumenep. Tak lama setelah menjabat bupati pada periode pertama, tepatnya pada tahun 2013, Kiai Bupati Busyro berhasil merealisasikannya dalam bentuk Peraturan Daerah tentang Bebas Buta Aksara Al Qur'an bagi siswa Pendidikan Dasar beragama Islam di Kabupaten Sumenep.

46 Mohammad Suhaidi dan Ibnu Hajar, *Memahat Prasasti: Catatan Jejak Kebijakan Bupati Busyro Karim,* (Yogyakarta: Diva Media, 2020), hlm. 108.

Pedoman teknis pelaksanaan program Baca Tulis Keaksaraan Al Qur'an dapat dilihat pada tabel berikut ini:

Tabel 2.9:
Praktik Program Baca Tulis Keaksaraan Al-Qur'an pada Sekolah Formal di Kabupaten Sumenep

No	Kebijakan Oprasional	Deskripsi Kegiatan	Keterangan
1.	Pelaksanaan	Dilaksanakan selama satu (1) tahun penuh atau setara dengan 2 semester pada setiap jenjang kelas.	
2.	Kegiatan Pembelajaran	Pembelajaran dilaksanakan selama 2 jam/minggu terjadwal sebagai tatap muka dan tidak terpisahkan dengan tatap muka pelajaran lain.	
3.	Target Ideal Kurikulum	Tamat SD	Hafal sebanyak 19 dari 37 surat dalam Juz 30
		Tamat SMP	Hafal sebanyak 25 dari 37 surat dalam Juz 30
		Tamat SMA/SMK	Hafal 37 surat dalam Juz 30

Pedoman teknis yang mengatur kegiatan pembelajaran Baca Tulis Keaksaraan Al Qur'an bagi satuan pendidikan formal yang ada di Kabupaten Sumenep tersebut juga dapat dilihat dalam Silabus Pembelajaran. Silabus dirancang dan dilaksanakan dalam kegiatan pembelajaran di sekolah dengan target hafalan ayat Al-Qur'an sesuai tahapan berikut;

Tabel 2.10:
Silabus / Materi Pembelajaran Baca Tulis Keaksaraan Al Qur'an di Kabupaten Sumenep

No	Jenjang	Kelas	Surat	Σ surat
1	Sekolah Dasar (SD)	I	an-Nas s.d al-Lahab	4
		II	an-Nashr s.d al- Maa'uun	4
		III	An-Quraisy s.d al-'Ashr	4
		IV	Al-Takaatsur s.d al-Áadiyaat	3
		V	Az-Zalzalah s.d al-Bayyinah	2
		VI	al-Qodar s.d al-Alaq	2
Jumlah				**19**
2	Sekolah Menengah Pertama (SMP)	VII	an-Naas a.d al-Quraisy	9
		VII	al-Fiil s.d at-Takaatsur	4
		VIII	al-Qooriáh s.d az-Zalzalah	3
		VIII	al-Bayyinah s.d al-Álaq	3
		IX	at-Tiin s.d ad-Dhuha	3
		IX	al-Laili s.d al-Balad	3
Jumlah				**25**

3	Sekolah Menengah Atas/ Sekolah Menengah Kejuruan (SMA/ SMK)	X	an-Naas s.d al-äshr	12
		X	at-Takaastur s.d al-Álaq	7
		XI	at-Tiin s.d asy-Syamsi	5
		XI	al-Balad s.d at-Thooriq	5
		XII	al-Buruuuj s.d al-Infithoor	4
		XII	al-Takwiir s.d an-Naba	4
Jumlah				**37**

Pembelajaran Baca Tulis Keaksaraan Al Qur'án berdasarkan silabus di atas menunjukkan strategi pembelajaran yang memungkinkan anak didik memiliki kompetensi membaca dan menghafalkan ayat Al-Qur'an tertentu sesuai dengan jenjangnya masing-masing. Tahapan pembelajaran antarjenjang dan antarkelas juga dirancang sedemikian rupa dengan pengulangan yang sistematis antar satu surat ke surat lain.

Program ini dilakukan dengan metode "pembiasaan" di sekolah agar anak semakin mudah mengingat ayat-ayat yang mereka pelajari. Metode ini terbilang representatif mengingat program tersebut hanya berlangsung dua jam per-minggu pada masing-masing jenjang. Ketika kelas dimulai, setiap anak mendapatkan giliran membaca ayat Al-Qur'an tertentu sedang pasangannya akan menyimak dan di bagian selanjutnya, terjadilah tukar peran. Hal demikian dianggap sebagai wujud pembiasaan yang efektif dalam mengajarkan bacaan dan hafalan ayat Al-Qur'an pada anak didik sekaligus praktik pembelajaran *tajwid* dan *makharijul huruf.*

Terkait program ini, Kiai Bupati Busyro menuturkan harapannya agar bahwa prestasi membanggakan dari terlaksananya program pengembangan pendidikan berbasis pesantren dan nilai-nilai keagamaan demi mengembangkan sumber daya manusia terdidik di Sumenep ini dapat diwariskan kepada pemimpin daerah berikutnya. Ia begitu berharap agar

program ini terus dirawat dan dijaga keberlangsungnya sehingga tradisi pembelajaran agama tidak hanya dalam terbatas dalam lingkup pesantren saja, tetapi juga merambah lingkungan pendidikan umum. Baginya, program pembiasaan ini sekaligus juga merupakan upaya mempersempit dikotomi antara ilmu agama dan ilmu umum.

b. Wajib *Diniyah*

Selain program Baca Tulis Keaksaraan AlQur'án, Kiai Bupati Busyro juga berhasil mencetuskan kebijakan dalam rangka menciptakan layanan pendidikan berkualitas berbasis pesantren melalui program "Wajib *Diniyah*." Target yang disasarnyapun tidak jauh berbeda, yakni peserta didik Muslim pada satuan pendidikan dasar dan menengah. Adapun mitra kerjasama dalam program ini bisa berasal dari lembaga *diniyah* internal maupun eksternal. Opsi pertama berlaku bagi satuan pendidikan yang memiliki lembaga *diniyah*, sedang yang kedua berlaku bagi yang belum/tidak memmilikinya.

Implikasi besar dari program ini adalah "daya paksa" kepada anak didik untuk mengikuti kegiatan pembelajaran *diniyah* yang selama ini terkikis hegemoni sekolah umum. Ketika diajukan pertanyaan mengapa harus Wajib *Diniyah,* Kiai Bupati Busyro menjawab demikian;

> " (ini tak lain berangkat dari) keresahan hati nurani pribadi seorang penguasa wilayah atas kewajiban dakwah. Realitas empirik menunjukkan banyaknya lembaga *diniyah* di beberapa sudut Kabupaten Sumenep dengan siswa yang sangat sedikit bahkan nyaris tidak memiliki daya tawar substansial akademik sedikitpun. "Materi keagamaan" seolah menjadi momok yang membosankan bagi siswa…" [47]

Situasi dan kondisi yang memposisikan pendidikan *diniyah* pada titik nadir semacam ini memerlukan inovasi pengelolaan pendidikan

47 Wawancara dengan Kiai Bupati Busyro, di ruangkerja Pendopo Kabupaten Sumenep, November 2020.

dengan pola manajemen kelembagaan yang melibatkan banyak pihak. Mereka dibutuhkan untuk memberi masukan, pandangan, dan pemikiran soal bagaimana kembali menaikkan pamor madrasah *diniyah* dan menempatkannya setara dengan lembaga lain di luar *diniyah*.

Program Wajib *Diniyah* hakikatnya merupakan upaya meletakkan dasar- dasar keilmuan keagamaan melalui penguasaan keterampilan baca- tulis keaksaraan Al Qur'an. Keterampilan tersebut dianggap sebagai dasar utama yang melandasi terjadinya integrasi keilmuan antara agama dan sain. Meski wacana soal keterkaitan agama dan sain bukan tak pernah mencuat, pemahaman dikotomis antara keduanya yang ternyata masih bertahan tetap berhasil menurunkan pamor agama dibanding sain sehingga aspek keagamaan sering kali dikesampingkan atau dinomorduakan.

Dengan lebih maksimal memfasilitasi kinerja guru agama pada sekolah- sekolah umum, Program Wajib *Diniyah* ini diyakini akan memberi pengaruh signifikan terhadap kehidupan sehari-hari siswa yang awalnya cenderung mengalienasi agama di satu sisi dan terlalu mengagung-agungkan sain di sisi lain. Terkait ini, Kiai Bupati Busyro sempat memberi penjelasan akademik ilmiah tentang hubungan antara nilai-nilai pendidikan pesantren dalam konteks indentitas (agama) dengan pengetahuan yang diselenggarakan di sekolah seperti berikut:

> "…Meskipun program ini hanya ada pada level jenjang pendidikan dasar dan menengah, eksistensinya merupakan embrio untuk membuat anak didik memahami perlunya sebuah kebijakan inovatif agar mereka memiliki persepsi yang kuat dalam membentuk karakter pembelajar pada dua kutub keilmuan sekaligus yaitu; a) pengetahuan dan pengalaman keagamaan, b) pengetahuan akademik saintifik sesuai dengan ciri satuan pendidikan …, "[48]

48 Wawancara dengan Kiai Bupati Busyro di ruang kerja Pendopo Kabupaten Sumenep, 21 Oktober 2020.

Program belajar *Wajib Diniyah* adalah desain pendidikan yang mencoba menciptakan sinergi antara keilmuan agama dengan ilmu pengetahuan umum dengan menghubungkan dua kawasan keilmuan tersebut. Ini dipandang mendesak dilakukan mengingat dalam fenomena sehari-hari, masyarakat cenderung mempolarisasi keduanya. Sebagian besar berpandangan bahwa ilmu agama dan ilmu umum merupakan dua kategori yang berbeda. Karenanya, perlu dilakukan langkah-langkah strategis dalam upaya membangun pemahaman yang integral.

Lepas dari itu, program ini merupakan cikal bakal empirik yang paling sederhana tentang nilai-nilai kepesantrenan dan keagamaan yang diupayakan dapat terinternalisasi kepada anak didik Muslim yang sehari-hari berkutat dengan kelimuan umum. Mereka diarahkan pada sebuah pemahaman bahwa ilmu agama dan ilmu umum merupakan dua hal yang bersifat integratif- interrelasional. Keduanya tidak dapat dipisahkan karena relasinya adalah saling mengisi dan melengkapi. Di samping itu, ditanamkan pula kesadaran bahwa hubungan antar keduanya tidak selamanya berupa konflik, tetapi juga termanifestasikan dalam bentuk integrasi, dialog maupun interdependensi.[49] Dalam konteks yang berbeda, program ini hakikatnya merupakan wujud

dari sebuah proses pencarian pengetahuan saintifik serta keagamaan dalam 'sekali dayung' sehingga ilmu umum dan ilmu agama dapat sama-sama diperoleh. Wujud integritas sinergis antara keduanya secara konsisten akan menghasilkan sumber daya manusia yang andal dalam memberdayakan ilmu pengetahuan yang dimiliki berbekal spiritualitas dalam menghadapi berbagai rintangan kehidupan.

Di sekolah umum yang cenderung akademik, pembelajaran secara umum difokuskan kepada ilmu-ilmu pengetahuan umum (sains) dalam kerangka kerja menghasilkan teknologi. Ilmu dan teknologi sendiri menggali sumber pengetahunnya dari alam. Oleh karena itu, diperlukan penjelasan tentang alam semesta dari disiplin ilmu lain

49 Mukani, *Dinamika Pendidikan Islam* (Malang: Madani, 2016), hlm. 31.

yang secara komprehensif menjelaskan obyek ilmu pengetahuan yang bersumber dari alam semesta.

Alam semesta merupakan tempat bagi berbagai ciptaan Tuhan dengan rahasia keteraturan *sunnatullah* atau *law of nature* yang hanya dapat dipelajari secara ilmiah oleh para ilmuwan atau mereka yang berilmu pengetahuan tentang alam.[50] Meski demikian, tidak semua rahasia alam dapat diketahui oleh manusia karena keterbatasan ilmu manusia dan di sinilah (ilmu) agama menawarkan ruang untuk mengurai ruang berpikir yang seperti *mentog* tersebut.

Program Wajib *Diniyah* diyakini dapat mengantarkan setiap individu dalam memahami agama sebagai sekumpulan nilai panutan yang memberi pedoman pada tingkah laku manusia serta pandangan hidupnya. Sementara itu, ilmu didefinisikan sebagai hasil yang dicapai manusia berkat kemampuan-kemampuannya yang berasal dari anugrah dari Tuhan Yang Maha Pencipta. Sejalan dengan itu, manunggalnya ilmu agama dan ilmu pengetahuan menjadikan manusia, betapapun tinggi tingkat ilmunya, tetap sebagai makhluk sosial etis yang selalu bertanggung jawab.

Ketika Wajib *Diniyah* mengulas tema-tema keislaman yang menyangkut tentang alam sekitar, semisalnya, peserta didik dapat mengetahui bagaimana tidak terpisahnya ilmu agama dan ilmu pengetahuan seperti berpadunya kata hati dan pengetahuan di mana yang satu *conscience* dan satunya lagi *science.*

Mempelajari ilmu agama sejak dini pada usia pendidikan dasar memungkinkan peserta didik mengetahui paradigma ilmu dalam Islam yang bersifat *teosentris* (bahwa Allah adalah aspek utama dalam pengalaman). Ini misalnya dapat mereka temukan dalam penjelasan al-Qur'an maupun *al- Sunnah.* Di sinilah, program Wajib *Diniyah* berperan sebagai instrumen yang secara langsung membimbing

50 Abd. Rachman Assegaf, *Filsafat Pendidikan Islam: Paradigma Baru Pendidikan Hadlari Berbasis Integratif-Interkonektif* (Jakarta: Rajawali Pers, 2011), hlm. 266.

peserta didik melakukan praktik keagamaan lalu mempelajari teori-teori ilmu pengetahuan–betapapun dalam bentuk yang sederhana sesuai dengan jenjang pendidikan masing-masing—dan implikasinya dalam kehidupan sehari hari.

Dengan kata lain, pemberlakuan Wajib *Diniyah* tak lain merupakan upaya mengikis batas yang mementingkan salah satu aspek dan menafikan aspek lainnya dalam horizon besar ilmu pengetahuan. Kiai Bupati Busyro- pun terlihat tak ingin inisiatifnya ini disalahpahami sehingga dalam rangka mempertegas program pembangunan pendidikan berbasis pesantren sebagai indikator kinerja utamanya, **ia** memberi arahan langsung. Secara eksplisit, ia menjelaskan bahwa program ini merupakan bagian dari kurikulum pada bagian kegiatan ekstra kurikuler yang sifatnya wajib. Ini dipandangnya sebagai *win-win solution* sebab sebelumnya, pembelajaran agama Islam pada sekolah umum dilimpahi beban belajar yang terlalu tinggi karena menyangkut aspek keyakinan keagamaan dan perilaku keagamaan namun pemenuhan instrument pencapaiannya sangatlah minim seperti. Ini misalnya tampak dari hal-hal berikut; a) sangat sedikitnya jumlah jam pembelajaran, yakni 2 jam per/minggu, b) belum memadainya profesionalitas guru agama Islam, c) kecenderungan anak didik untuk merasa bosan ketika pembelajaran materi agama dilaksanakan.[51]

Karena itulah, formalisasi program ini benar-benar menghadirkan daya paksa terhadap anak didik agar menyukai dan termotivasi untuk mempelajari ilmu agama (*diniyah*) melalui program Wajib *Diniyah.* Pada satuan pendidikan di lingkungan Dinas Pendidikan Kabupaten Sumenep, program ini sendiri dilaksanakan dengan pola sebagai berikut:

51 Wawancara dengan Kiai Bupati Busyro di ruang kerja Pendopo Bupati Sumenep, 21 Oktober 2020.

Tabel 2.11:
Pola Pelaksanaan Wajib *Diniyah* pada Satuan Pendidikan di Kabupaten Sumenep

No.	Pola Pelaksanaan	Uraian
1	Pertama	Dilaksanakan di lembaga Madrasah *Diniyah* yang lokasinya terdekat dengan tempat tinggal anak didik sesuai dengan desa (kelurahan)nya.
2	Kedua	Jika lembaga *diniyah* yang dimaksud tidak memungkinkan melaksanakan program ini seperti karena kurangnya fasilitas dan keterbatasan ruang, program dapat dilaksanakan di lembaga formal yang terdekat dengan lembaga *diniyah* tersebut.
3	Ketiga	Jika satuan pendidikan (yang memiliki) lembaga madrasah *diniyah* tidak bisa melaksanakan kegiatan ini, program Wajib *Diniyah* dapat diselenggarakan di satuan pendidikan (tempat asal sekolah siswa) dengan mendatangkan ustad/ustadah.

Sumber: Diunduh dari Petunjuk Teknis Pelaksanaan Wajib *Diniyah* Tahun 2016 Kebijakan Wajib *Diniyah* merupakan inisiatif yang dicetuskan Kiai

Bupati Busyro dengan tujuan memberikan pengetahuan dan pemahaman materi pelajaran agama yang dikembangkan secara tertruktur dalam tradisi *diniyah.* Ini mencakup materi-materi seperti: a) fiqih, b) aqidah akhlaq, c) Al- Qur'án Hadist, d) sejarah kebudayan Islam, e) materi lain yang berkaitan dengan pembentukan karakter, sikap, dan perilaku positif peserta didik.

Tugas Dinas Pendidikan Kabupaten Sumenep dalam hal ini adalah menjamin keterlaksanaan program Wajib *Diniyah* pada setiap satuan pendidikan baik pada jenjang pendidikan dasar maupun menengah. Meskipun program ini dikategorikan sebagai kegiatan ekstra kurikuler, ia memiliki bobot yang wajib dijalankan oleh setiap Kepala Satuan Pendidikan karena merupakan terobosan program inovatif pada sebuah wilayah yang tidak ditemukan di wilayah lain.

Karakteristik program kegiatan Wajib *Diniyah* pada satuan pendidikan di Kabupaten Sumenep dapat dijelaskan berdasarkan petunjuk teknis berikut:

Tabel 2.12:
Petunjuk Teknis Program Wajib *Diniyah* di Kabupaten Sumenep

No	Tingkatan *Diniyah*	Waktu Pembelajaran	Tingkat Satuan	Keterangan
1	*Ula*	2x35 menit	SD	Untuk tahun pertama, sasaran program ini adalah siswa kelas awal pada setiap jenjang satuan pendidikan
2	*Wustho*	2x40 menit	SMP	
3	*Ulya*	2x45 menit	SMA/ SMK	

Sumber: Petunjuk Teknis Wajib *Diniyah* Disdik Kabupaten Sumenep Mengintegrasikan nilai pembelajaran dari lingkungan pondok pesantren pada satuan pendidikan formal seperti yang diniscayakan program Wajib *Diniyah* merupakan kreasi orisinal dari gagasan kreatif-inovatif dalam pengembangan pembelajaran keagamaan lintas institusi. Disebut lintas institusi karena kegiatan pembelajaran *diniyah* biasanya berkutat pada ruang dan institusi keagamaan atau lembaga pendidikan keagamaan, sementara program Wajib *Diniyah* adalah model pembelajaran materi keagamaan yang secara spesifik dilakukan di satuan pendidikan umum.

Dari perpaduan inilah, aspek kekurangan program ini menjadi tak terhindarkan seperti yang tersebut berikut; a) kegiatan pembelajaran Wajib *Diniyah* hanya dilakukan selama tiga hari, yaitu Senin, Selasa dan Rabu karena dianggap merupakan kegiatan ekstrakurikuler dalam satuan pendidikan yang biasanya dilakukan di luar jam pelajaran. Namun demikian, karena sudah terjadwal dalam kurikulum, proses pembelajaran dapat dipastikan terlaksana dengan efektif; b) Durasi yang disediakan untuk program ini pada jenjang sekolah dasar, misalnya, hanyalah 2 x 35 menit. Meskipun terbilang sulit untuk mencapai target kurikulum dengan waktu sependek itu, kegiatan ini tetap diharapkan berdampak signifikan pada psikologi belajar setiap peserta didik.

Psikologi belajar peserta didik yang dimaksud di sini berkait erat dengan hakikat program Wajib *Diniyah* yang merupakan program pengembangan materi keagaman yang terbingkai dalam struktur keilmuan ulama nusantara, khususnya Sumenep. Berbagai materi seperti yang tersebut di atas dieksplorasi dengan *insight* dari referensi-referensi klasik (umum dikenal dengan istilah 'kitab kuning') yang bersumber dari kajian atas ayat-ayat Al- Qur'an maupun hadist.

Dalam praktiknya, Wajib *Diniyah* ternyata tidak hanya sebatas mengejawantahkan spirit *tafaqquh fi al-din* dalam menyelesaikan beban kurikulum yang telah ditetapkan antara pendidik dan peserta didik. Lebih jauh, Pemerintah Kabupaten Sumenep melalaui inisiatif dan kreasi Kiai Bupati Busyro sebenarnya tengah mengarah pada validitas atau kesahihan ilmu dalam mengarahkan anak didik perihal sumber pengetahuan dengan mata rantai silsilah keilmuan *ala* pesantren sesuai dengan ragam materi yang diberikan.[52] Salah satu keunikan serta keistimewaan materi dalam program ini adalah sumber kajian yang berasal dari referensi klasik (kitab kuning) yang biasa dipelajari di pondok pesantren dan ditulis oleh ulama yang memiliki ortoritas keilmuan *mumpuni* tentang masing-masing bidang ilmu tersebut.

52 Azyumardi Azra, *Pendidikan Islam: Tradisi dan Modernisasi Menuju Milenium Baru,*(Jakarta: Logos Wacana Ilmu, 2000), hlm. 115.

Kurikulum Wajib *Diniyah* yang dikembangkan Dinas Pendidikan Kabupaten Sumenep berdasarkan petunjuk teknis yang telah disusun dapat dipelajari pada tabel berikut:

Tabel 2.13:
Kurikulum Wajib *Diniyah* dan Kompetensi Keunggulan pada Satuan Pendidikan (SP) di Kabupaten Sumenep

No.	Keahlian Jenjang Satuan	Keterangan
1.	*Ula* Dasar I, *Ula* dasar II, dan *Ula* dasar III	Sasaran: Siswa kelas I, II, dan III
2.	*Ula* Terampil I, *Ula* Terampil II, dan *Ula* Terampil III	Sasaran: Siswa pada kelas IV, V, dan VI
3.	*Wustho* Mahir I, *Wustho* Mahir II, dan *Wustho* Mahir III	Sasaran: Siswa pada kelas VII, VIII, dan XI
4.	*Ulya* Mahir I, *Ulya* Mahir II, dan *Ulya* Mahir III	Sasaran: Siswa pada kelas X, XI dan XII

Sumber: Dokumen Petunjuk Teknis Wajib Diniyah Disdik Kabupaten Sumenep 2016

Program *Wajib Diniyah* pada sekolah umum melalui berbagai kegiatan yang telah disebutkan di atas merupakan prestasi khusus yang patut ditiru oleh kepala daerah lain di luar kabupaten Sumenep atau bahkan di luar wilayah Madura. Ini utamannya berlaku bagi wilayah-wilayah dengan mayoritas penduduk beragama Islam. Di sisi lain, keberanian mencetuskan kebijakan perihal integrasi pendidikan keagaman pada sekolah umum merupakan terobosan yang patut diapresiasi masyarakat. Sebelumnya, peserta didik hanya mendapatkan mata pelajaran agama sesuai dengan kurikulum pemerintah pusat (kurikulum Mata Pelajaran Pendidikan Agama Islam) yang cenderung berfokus pada aspek pengetahuan dan kurang menekankan implementasinya dalam kehidupan sehari-hari.

Karenanya, implementasi Wajib *Diniyah* pada sekolah umum adalah solusi kreatif untuk memberikan tambahan materi keagamaan dalam bentuk praktik ibadah dan praktik *muamalah* dalam kehidupan sehari-hari. Namun demikian, dalam sisi manajerial pengelolaan madrasah, terlaksananya program ini di sekolah-sekolah umum tentu memunculkan kendala atau kelemahan substansial seperti minimnya jam pelajaran yang hanya 2 x 35 menit dalam satu pekan. Karenanya, diperlukan solusi dalam mengatasi tidak optimalnya kegiatan pembelajaran keagamaan yang langsung berimbas terhadap hasil yang diharapkan, khususnya dalam hal pembentukan perilaku positif dan karakter yang terpuji.

Kegiatan pembelajaran keagamaan dalam program Wajib *Diniyah* hakikatnya adalah suplemen pembelajaran sebagai bagian dari kegiatan ekstrakurikuler dalam memperbaiki iklim keagamaan siswa. Substansi keagamaan, norma-norma agama, dan kewajiban menghidupan -nilai agama dalam perilaku kehidupan sehari-hari sebenarnya merupakan bagian tak terpisahkan dari mata pelajaran lain pada sekolah umum, sehingga proses integrasi substansi keagamaan pada tema-tema mata pelajaran lain sangat mungkin dilakukan.

Tabel berikut menggambarkan solusi dari minimnya waktu yang dialokasikan untuk program Wajib *Diniyah* pada mata pelajaran yang biasa diajarkan pada sekolah-sekolah umum. Skema yang demikian memunginkan terepenuhinya kebutuhan belajar peserta didik untuk setiap tema keagamaan yang sudah dirancang silabusnya oleh pendidik:

Tabel 2.14:
Integrasi Materi Keagamaan pada Mata Pelajaran lain

No	Subtansi Nilai Keagamaan	Mata Pelajaran Lain
1	Tema dalam Silabus Wajib *Diniyah*	PKn
		Bahasa Indonesia
		Bahasa Daerah
		IPS
		IPA

Terkait program ini, hal terpenting yang layak dikembangkan oleh Kepala Daerah Kabupaten Sumenep selepas periode kepemimpinan Kiai Bupati Busyro di antaranya adalah sebagai berikut: a) Menyempurnakan Peraturan Daerah Wajib *Diniyah* dengan mempertimbangkan interaksi antara kelembagaan Islam (*diniyah*) dengan sekolah umum; b) Melakukan penguatan kapasitas guru-guru mata pelajaran dalam mendesain materi pelajaran yang mengandung muatan keagamaan; c) Melakukan kajian dengan menghadirkan akademisi andal untuk mengembangkan tema keagamaan yang akan diintegrasikan pada saat pembelajaran, termasuk materi-materi dalam mata pelajaran yang ditetapkan pemerintah.

BAB IV

Menakar Kebijakan Wisata Berbasis Komunitas dalam Pola Kepemimpinan Bupati Sumenep (2010-2020) pada Pengelolaan Ragam Seni-Budaya

A. Pendahuluan

Indonesia dengan segala tatanan realitas sosial masyarakat yang pluralis banyak memiliki potensi kebudayaan yang beraneka ragam dan tersebar pada setiap daerah. Masing-masing memiliki distingsi sebagai khazanah sosial yang bahkan tidak jarang menjadi nilai budaya lokal *(local culture),* utamanya pada masyarakat yang masih menjunjung tinggi nilai lokalitas dan tradisionalitas. Lain dari itu, dalam proses pelestariannya, setiap daerah mempunyai karakteristik yang khas serta nilai keunikan tersendiri yang berbeda dengan daerah-daerah lainnya sebagai hukum alam yang telah ditetapkan Tuhan Yang Maha Esa.[1]

Dalam keterangan ahli budaya, Koentjaraningrat

1 Lihat, QS. al-Hujurāt (49): 13

dan M. Junus Malalatoa menyebutkan bahwa Indonesia memiliki setidaknya ± 577-660 suku bangsa dengan perbedaan bahasa yang digunakan sebagai alat komunikasi sehari-hari.[2] Jumlah tersebut dengan sendirinya telah menunjukkan keberagaman dalam skala besar di kancah nasional. Selain dari sisi bahasa keseharian, perbedaan antarsuku di Indonesia juga dapat terlihat dalam segala aktivitas dan interaksi sosialnya. Karena itu jugalah, setiap daerah diberi kebebasan seluas-luasnya untuk menampilkan budaya yang dimiliki masyarakatnya serta terus menjaga kelestarian dari peradaban dan kemajuan zaman.[3]

Bersamaan dengan itu, tidaklah mengherankan jika belakangan ini, studi yang menitikberatkan pada kehidupan sosial kemasyarakatan mendapat perhatian yang lebih utamanya di kalangan pemerhati budaya. Masyarakat dengan segala kebudayaannya dipandang memiliki akar sosiologis yang cukup kuat. Artinya, kebudayaan yang dihasilkan dari interaksi sosial menjadikan nilai distingsi tersendiri dalam masing-masing masyarakat. Ini soelah menunjukkan bahwa cikal- bakal kebudayaan merupakan aspek penting dalam kerangka sosial kemasyarakatan itu sendiri.

Di sisi lain, sepanjang sejarah, ada tabiat yang tidak bisa dipisahkan dan dihilangkan dari benak manusia, yaitu kecenderungan untuk menciptakan seni dan bahasa atau yang lebih tepat disebut "hasrat pada seni". Hampir di setiap tatanan kehidupan manusia selalu ditemukan aktivitas-aktivitas kesenian. Oleh karena itu, di samping dua unsur ilmu dan agama, unsur kesenian juga merupakan sesuatu yang sangat dibutuhkan sepanjang hayat dikandung badan.

---

2 Koentjaraningrat ed., *Masyarakat Terasing di Indonesia*, (Jakarta: Gramedia, 1993), 4. Lihat juga, M. Junus Malalatoa, *Ensiklopedi Suku Bangsa di Indonesia,* (Jakarta: Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, 1995), 35

3 Dalam pasal 32 ayat 1 perubahan amandemen UUD 1945 disebutkan bahwa: *"Negara memajukan kebudayaan nasional Indonesia di tengah peradaban dunia dengan menjamin kebebasan bermasyarakat dalam memelihara dan mengembangkan nilai-nilai budayanya"*.

Kesenian sebagai manifestasi dari budaya mempunyai makna atau nilai tersendiri yang beriringan dengan kehidupan masyarakat. Artinya, ini tidak hanya berhenti di titik kordinat sebagai suatu tontonan yang menghibur, tetapi juga mengandung nilai-nilai moral yang dapat dijadikan cermin oleh masyarakat. Dalam konteks ini, rasa cinta dan segala bentuk kepedulian terhadap seni oleh masyarakat menjadi sesuatu yang harus selalu ditumbuhkan sehingga kesenian yang ada tidak hanya menjadi aset kebudayaan daerah yang akhirnya terlupakan. Di samping itu, kesenian tentu tidak dapat dilepaskan dari persinggungannya dengan lingkungan di mana ia hidup karena lingkungan mendapat porsi yang cukup dominan dalam mengkonstruk kesenian tertentu utamanya dalam merepresentasikan warna dan karakter yang berkaitan dengan kondisi masyarakat pengikutnya.

Sebagai realitas yang tak terbantahkan, Madura yang dikenal oleh kebanyakan orang sebagai pulau garam ini merupakan salah satu daerah kepulauan di Indonesia yang kaya akan kesenian dan budaya lokal *(local culture)* nan khas dan unik serta mempunyai corak dan bentuk bermacam-macam. Secara geografis, Madura terdiri dari empat kabupaten, yaitu Kabupaten Bangkalan, Sampang, Pamekasan dan Sumenep. Masing-masing kabupaten mempunyai kekayaan seni- budaya yang berbeda-beda namun studi ini terfokus pada Kabupaten Sumenep.

Alasan akademik di balik fokus ini adalah karena Kabupaten Sumenep sampai saat ini terkenal dengan "kota budaya" walaupun dalam perkembangannya, belakangan ia justru lebih dikenal dengan "kota keris".[4] Terdapat berbagai macam jenis seni-budaya yang ada di Kabupaten Sumenep. Ini mulai dari berbagai seni di antaranya: (a)

4 Sejak 2014, Pemerintahan Sumenep telah mengukuhkan wilayahnya sebagai "Kota Keris" seiring penetapan UNESCO yang menjadikan Sumenep sebagai daerah dengan *empu*/pengrajin keris terbanyak di dunia, yaitu 648 *empu* yang sebagian besar ada di Desa Aeng Tong-Tong, Kecamatan Bluto, Kabupaten Sumenep. Klaim UNESCO memang bukan hal yang berlebihan karena di daerah tersebut, *empu*/pengrajin tidak hanya terdiri dari kalangan orang tua saja, tetapi juga para remaja. Keterangan ini bisa dilihat dalam http://sumenepkab.go.id/wisata/baca/Budaya/sumenep-adalah-kota-keris (Diakses pada 15 Oktober 2020)

Seni tari yang terdiri dari: Tari *Muang Sangkal*, *Codi' Somekkar,* dan *Gámbuh*; (b) Seni musik yang terdiri dari musik *Saronen, Tong-tong,* dan *Gambus*; (c) seni kriya yang terdiri dari batik tulis, keris, sentra ukiran, sentra pembuatan perahu, dan sentra pembuatan topeng. Sedangkan dalam hal budaya, Sumenep di antaranya memiliki: (a) *Kerapan* Sape; (b) *Sape sono*'; (c) *Macapat*;(d) Topeng *Dhalang*; (e) Ludruk; (f) Upacara adat *nyadar;* (g) Upacara adat *penganten ngeka*' *sangger*; (h) *Ujhung* dan masih banyak yang lainnya. Di antara beberapa hal tersebut, mengingat keterbatasan waktu, tulisan ini hanya mengulas aspek kesenian dan kebudayaan tertentu di Sumenep yang dilengkapi dengan upaya pelestariannya dalam kurun waktu 2010-2020 selama dua periode kepemimpinan Dr. A. Busyro Karim.

B. Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian lapangan *(field research)* dan termasuk dalam wilayah penelitian sosial budaya dengan menggunakan pendekatan etnografis yang bersifat deskriptif.[5] Paparan deskriptif diambil dari beberapa informan, termasuk *key informan* yang mengungkapkan pengalaman mereka dalam menjalani hidup bermasyarakat dengan keragaman seni-budaya di Sumenep dalam bentuk wawancara terbuka dan tidak terstruktur *(unstructured interview)*.[6] Data dari teknik penggalian ini dianggap memiliki tingkat validitas tinggi.

Pada dasarnya, perhatian utama penelitian etnografi adalah tentang *the way of life* suatu masyarakat. Dalam padangan Spradley, etnografi tidak hanya mempelajari masyarakat, tetapi juga belajar

5 Sejatinya etnografi merupakan salah satu pendekatan dalam metode penelitian kualitatifyang berusaha mengeksplor suatu budaya masyarakat. Hal ini sejalan dengan pendapat Brewer yang menempatkan etnografi sebagai salah satu prinsip metode penelitian ilmu sosial yang masuk kategori penelitian kualitatif. Lihat, J.D Brewer, *Ethnography,* (Buckingham: Open University Press, 2000), 6-7

6 Sugiyono, *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif dan R & D, Cet. XIV*, (Bandung: Alvabeta, 2011), 232.

dari masyarakat.[7] Oleh karena itu, secara esensial penelitian etnografi tidak hanya mengambil simpulan dari kebudayaan masyarakat saja, tetapi juga mengambil hikmah dan pelajaran sosial dari kebudayaan tersebut. Pendekatan ini dipilih karena ingin mengungkap aneka ragam seni-budaya di Sumenep dalam sajian data *emic* ataupun *ethic*. Sajian data *ethic* yang dimaksudkan dalam penelitian ini adalah dengan cara menggali makna dari paparan informan dengan berbasis pada pengalaman informan sendiri walaupun dalam konteks ini, data *emic* lebih diutamakan, Namun demikian, subyektifitas peneliti mempunyai porsi dan tempat tersendiridalam sajian data *ethic*.

Berdasarkan penjelasan tersebut, dapat dipahami bahwa tolak ukur pendekatan etnografi ini menitikberatkan pada aspek kebudayaan yang melekat pada suatu sistem kemasyarakatan. Sampel sederhananya tentu melalui pelacakan atas kesenian dan kebudayaan lokal *(local culture)* yang ada di Kabupaten Sumenep sebagai lokus penelitian ini.

C. Hasil Penelitian dan Pembahasan

1. Menakar Seni Tari dan Upaya Pelestariannya di Sumenep

a. Tari *Muang Sangkal*

Muang Sangkal berasal dari bahasa Madura yang merupakan gabungan dari kata *muang* dan *sangkal*. Kata *muang* mempunyai arti mengusir, membuang dan menghilangkan. Sedangkan kata *sangkal* mempunyai arti balak, kemalangan, atau petaka yang berhubungan dengan jin atau setan (dalam ajaran Hindu).[8] Melalui penelusuran arti kata ini, tari *Muang Sangkal* bisa diterjemahkan sebagai tarian yang dimaksudkan untuk membuang petaka yang ada dalam diri manusia.

Dalam sejarahnya, Tari *Muang Sangkal* merupakan kesenian tari

7 James P. Spradley, *Metode Etnografi,* (Yogyakarta: PT. Tiara Wacana Yogya, 1997), 3.

8 Helena Bouvier, *Lebur! Seni Musik dan Pertunjukan dalam Masyarakat Madura,* (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2002), 195.

yang terbentuk atau terlahir karena adanya tradisi ritual penaburan beras kuning pada saat ada tamu agung berkunjung ke Keraton Sumenep dan saat ini menjadi salah satu *icon* kesenian di Sumenep. Tradisi menabur beras kuning dimaksudkan agar manusia terhindar dari malapetaka dan marabahaya. Sekitar 1972, kesenian tari ini disempurnakan dan diperkaya dengan gerak- geriknya yang khas oleh Taufiqurrahman kemudian diresmikan pada 1975 sebagai *icon* tari dari kabupaten Sumenep sehingga sering dipentaskan dalam acara keraton dan acara-acara sakral lainnya.[9]

Terkat ini, Syaf Anton, pemerhati kesenian dan kebudayaan Sumenep, menuturkan bahwa gerakan dalam Tari *Muang Sangkal* memiliki beberapa ciri khas yang menjadi keunikan tersendiri. Keunikan tersebut di antaranya adalah sebagai berikut: (1) Semua penari harus terdiri dari perempuan dan berjumlah ganjil; (2) Busana yang dipakai adalah kostum pengantin *legga*' (busana pengantin khas Sumenep) dengan dodot khas Sumenep; (3) Penari tidak dalam keadaan haid atau menstruasi.[10] Lebih lanjut dijelaskan bahwa pemilihan perempuan dalam kesenian tari *Muang Sangkal* disebabkan gerakan perempuan yang dianggap lebih gemulai dan lebih indah dari pada laki-laki. Alasan lainnya lain tidak dipasangkannya perempuan dengan laki- laki sebagai pembawa tarian ini karena menjaga kesucian Tari *Muang Sangkal* sendiri.

Sementara itu, disyaratkannya suci/bebas dari haid atau menstruasi berhubungan dengan kesakralan Tari *Muang Sangkal* di mana peribadatan seharusnya dilakukan dalam keadaan suci. Beberapa hal ini mengisyaratkan bahwa dalam membawakan *Muang Sangkal*, seperti halnya ketika akan melakukan ibadah salat, diharuskan menyucikan diri serta menggunakan

9 Ibid., 195-196

10 Syaf Anton, Pemerhati Kesenidan dan Kebudayaan Sumenep, Wawancara langsung, 18 Oktober 2020.

konsentrasi yang tinggi karena ibadah atau ritual merupakan sarana mendekatkan diri kepada Tuhan. Terkait jumlah penari yang harus ganjil, Taufiqurrahman sebagai pencipta Tari *Muang Sangkal* mengungkapkan bahwa jumlah tersebut erat kaitannya dengan keistimewaan yang diberikan Allah SWT pada angka ganjil, seperti angka 3 yang merupakan jumlah salat witir, angka 5 yang merupakan jumlah rukun Islam, dan angka 7 yang menggambarkan jumlah lapisan langit.[11]

Dalam keterangan yang berbeda, dinyatakan bahwa Tari *Muang Sangkal* tersusun dari rangkaian motif gerak yang mencakup gerakan kepala, gerak tangan, dan gerak kaki menjadi satu kesatuan yang utuh dan terstruktur. Gerak pada Tari *Muang Sangkal* mengalun halus sebagai gambaran kelembutan seorang putri keraton yang memiliki kharisma dan wibawa serta kesopanan pada kehidupan sehari-hari di lingkungan keraton. Ini utamanya terkait dengan catatan sejarah bahwa dahulu, tarian ini hanya dibawakan oleh putri-putri Keraton Sumenep.[12] Dalam sejarahnya, Tari *Muang Sangkal* dahulu memang bersifat terbatas dan hanya dapat dibawakan di pendopo atau Keraton Sumenep untuk menyambut tamu agung. Namun demikian saat ini, seiring dengan perkembangannya, tari *Muang Sangkal* sudah dapat ditampilkan di luar pendopo atau keraton dan mempunyai fungsi lain, yakni sebagai tari penjemput tamu kehormatan atau tamu-tamu undangan lainnya.[13]

Di sisi lain, Edi Susanto[14] menambahkan bahwa keberadaan Tari *Muang Sangkal* di tengah masyarakat tidak hanya sekadar

11 Ibid.

12 Sherly Hastari Haristanti, Pemilik/Pembina Sanggar Tari "Mekkar Sare", wawancara langsung, (18 Oktober 2a020)

13 Adeline Grace M. Litaay, "Kajian Makna Verbal dalam Tembang Pengiring Pementasan Tari Muang Sangkal" dalam Jurnal STILISTIKA Vol. 12 No.1 (Januari-Juni 2019), 10.

14 Edi Susanto, Pemilik/Pembina Sanggar Tari "Potre Koneng", wawancara langsung, (18 Oktober 2020)

menjadi tontonan, tetapi juga mengarah pada fungsinya sebagai sarana ritual berisi pengharapan dan doa agar terhindar dari malapetaka. Ini senada dengan karakteristik masyarakat Sumenep yang mempercayai adanya nilai-nilai religius dalam komunikasi serta upaya mendekatkan diri kepada Tuhan. Selebihnya, ia mengatakan bahwa Tari *Muang Sangkal* yang diciptakan Taufiqurrahman terbentuk dari beberapa susunan gerak tari yang menunjukkan kesatuan gagasan terkait kebiasaan sehari-hari di lingkungan Keraton Sumenep yang sarat dengan kesopanan, kharisma, dan kelembutan putri-putrinya.[15] Adapun susunan gerak tari *Muang Sangkal* secara rinci adalah sebagai berikut:

Pertama adalah gerak *aleles.* Gerak ini dimulai dengan terdengarnya suara alat musik gong yang disusul masuknya penari ke arena pentas secara berurutan dengan membawa bokor/cawan berwarna keemasan berisi beras kuning di tangan kirinya. Mereka kemudian memutari arena pentas sampai menempati pola lantai masing-masing.[16]

Kedua adalah gerak *ngaot penjhung* kanan dan kiri. Pada tahap ini, para penari melakukan gerak *ngaot penjhung* kanan dan kiri dengan mengambil sampur lalu melakukan gerak mencondongkan badan ke kanan dan ke kiri sebagai tanda penghormatan kepada para tamu.[17] Gerak *aleles-ngaot penjhung* ini merupakan ragam gerak sembah pada Tari *Muang Sangkal* yang membedakannya dengan tari-tari lain. Sebagai tari penyambutan, gerak sembah dalam Tari *Muang Sangkal* merupakan bentuk interaksi sosial antara penari dan penonton atau tamu yang ditunjukkan melalui sikap penghormatan, kesopanan, dan kewibawaan sebagaimana gambaran perilaku masyarakat

15 Ibid.

16 Melyatus Zholihah, "Bentuk Penyajian dan Nilai-Nilai Relegius dalam Tari Muang Sangkal di Kabupaten Sumenep Madura Jawa Timur", (Skripsi: Universitas Negeri Jakarta, 2016), 44.

17 Ibid.

Keraton Sumenep.[18] Bentuk penghormatan demikian merupakan implementasi dari ajaran Islam *hablun min Allāh wa hablun min al-Nās* yang mengajarkan bahwa selain menjaga hubungan dengan Tuhannya, manusia juga harus berinteraksi secara baik dengan manusia lainnya. Ajaran ini tersimbolkan dengan baik dalam gerak *aleles-ngaot penjhung* yang menggambarkan kesalingan menghormati dan menghargai dalam interaksi antara penari dan penonton.[19]

Ketiga adalah gerak *alampah* yang merupakan gerak kaki melangkah *mager timun* dengan posisi tangan tetap sama seperti gerakan saat *ngaot penjhung*. Pada gerakan ini, penari melangkah ke depan, memutarbalikkan badan kemudian melangkah kembali sebanyak enam kali yang menggambarkan bagaimana seseorang putri keraton berjalan.

Keempat adalah jalan *kalamanggha*. Gerakan ini serupa dengan gerak *alampah* sebelumnya namun dengan posisi tangan berbeda. *Kalamanggha* dilakukan dengan melangkah maju dengan setiap langkah ditandai gerak tangan menyeblak sampur.[20]

Kelima adalah *lontang* kanan dan kiri yang dilakukan dengan posisi tangan *ngerayung* di depan dada lalu digerakkan ke atas ke bawah secara bergantian. Gerak ini dilakukan secara bergantian ke kanan dan ke kiri dengan posisi penari membentuk pola lantai menyerong.

Keenam adalah *nyot-nyot* yang dilakukan dengan gerak tangan ke bawah sembari memegang sampur dengan penekanan bersamaan gerakan kaki yang melangkah ke depan dan ke belakang.

Ketujuh adalah gerak *ukel gheddeg* kanan dan kiri yang

18 Adeline Grace M. Litaay, "Harmonisasi dalam Perbadaan: Representasi Nilai-Nilai Islam dan Hindu-Budha dalam Tari Muang Sangkal dari Sumenep Madura" dalam *Proceeding The 6th Literary Studies Conference Re-Imagining Difference and Extrtremism: Regional and Global Perspektives* (Yogyakarta: Universitas Sanata Dharma Yogyakarta (11-12 Oktober 2018), 100.

19 Ibid.

20 Zholihah, "Bentuk Penyajian dan Nilai-Nilai Relegius dalam Tari Muang. ", 45.

dilakukan dengan gerak tangan melakukan *ukel* disertai kepala yang melakukan gerak *gheddeg* ke kanan dan ke kiri. Gerak ini dilakukan sambil melangkah maju sebanyak tiga kali.[21]

Kedelapan adalah gerak *lembak* putar kanan. Ini dilakukan dengan melangkah maju sementara posisi tangan *nyempurit* di depan dada secara bergantian. Gerakan ini dilakukan sambil memutar.

Kesembilan adalah *muang berres koneng* atau tolak balak. Pada tahap ini, setelah melakukan gerak *lembak*, para penari memutar dan kembali di sisi bokor masing-masing. Setelah itu, mereka kembali mengambil bokor dengan tangan kiri lalu maju ke tengah panggung membentuk pola lantai bulat dan melakukan gerak membuang beras kuning sebanyak tiga kali ke dalam dan tiga kali ke luar.

Kesepuluh adalah gerak *lampahrep* yang merupakan penanda bahwa Tari *Muang Sangkal* telah sampai pada klimaks atau bahwa pementasan akan selesai. Gerak *lampahrep* dilakukan dengan melangkah maju membawa bokor di depan dada lalu setelah empat langkah, para penari membuang beras ke depan pertanda pementasan seni tari *Muang Sangkal* telahselesai. Para penari lalu keluar dari arena atau panggung melalui sisi kanan secara berurutan.[22]

Berdasarkan urutan dan detail di atas, setidaknya ada dua properti yang digunakan dalam seni Tari *Muang Sangkal*, yaitu bokor/cawan dan isinya, beras kuning. Bokor berfungsi sebagai wadah beras yang dibawa oleh masing-masing penari. Sementara itu, beras kuning, menurut Syaf Anton, merupakan inti dari seni Tari *Muang Sangkal* yang mempunyai arti kesuburan dan kejayaan. Beras kuning dibuang oleh penari sebagai tanda membuang malapetaka dan penghormatan kepada para tamu agung serta pertanda berakhirnya pementasan seni Tari *Muang Sangkal*.[23]

21 Ibid., 46-47

22 Ibid., 48-50

23 Syaf Anton, Pemerhati Kesenidan dan Kebudayaan Sumenep, wawancara langsung, 18 Oktober 2020.

Syaf Anton juga menambahkan bahwa pembuangan beras kuning oleh para penari pada gerak *lampahrep* merupakan prosesi berdoa agar acara yang akan dilaksanakan berjalan lancar serta terhindar dari malapetaka. Inilah yang barangkali membuat tari ini selalu diletakkan di awal-awal acara. Selain itu, masih menurut Syaf Anton, pembuangan beras kuning secara umum merupakan bentuk pengharapan manusia kepada Tuhan melalui doa agar diberi kemudahan dalam melakukan semua kegiatan, terhindar dari marabahaya, sekaligus untuk membiasakan berdoa dalam kegiatan apapun demi mendekatkan diri kepada Tuhan.[24]

Terlepas dari beragam gerak dan makna yang terkandung dalam seni Tari *Muang Sangkal*, seni tari ini seakan tidak lekang oleh waktu dan masih terjaga kemurniannya. Setidaknya dalam kurun waktu 10 tahun terakhir ini, pertunjukkan seni Tari *Muang Sangkal* kerap kali dipertontonkan menghiasi *event-event* pentas seni-budaya di Madura, khususnya di Sumenep, baik dalam skala lokal, regional maupun internasional.

b. Tari *Gámbuh*

Sumenep dengan segala kekhasannya banyak menyimpan pesona kekayaan seni yang unik dan mempunyai corak beragam bentuk, termasuk Tari *Gámbuh*. Tari *Gámbuh* berkembang di daerah Sumenep dan dipopulerkan oleh kelompok kesenian "*Topeng Dalang*" yang berkembang di Desa Slopeng, Kecamatan Dasuk, Kabupaten Sumenep.[25]

Dalam catatan Khozinatur Rizkiyah, asal-muasal kesenian Tari *Gámbuh* ditengarai muncul pada ke-XVIII. Diduga, tari ini dipertunjukkan di depan pembesar Keraton Sumenep sebagai

24 Ibid.

25 Khozinatur Rizkiyah, Pemerhati Seni Tari di Slopeng Sumenep, wawancara langsung, 23 Oktober 2020.

pembuka acara *bhedhálan* atau pertemuan agung yang dihadiri pembesar kerajaan. Tari *Gámbuh* awalnya lebih dikenal dengan istilah Tari Keris. Ia diciptakan oleh Arya Wiraraja dan diajarkan pada para pengikut Raden Wijaya tatkala beliau mengungsi di Keraton Sumenep. Namun demikian, Tari Keris ciptaan Arya Wiraraja tidak diatraksikan dalam waktu lama dan baru dihidupkan kembali sekitar 1630 oleh Kanjeng Pangeran Ario Anggadipa dengan nama baru, yakni *Kambuh* yang dalam bahasa Jawa berarti terulang kembali. Lama-kelamaan, nama tersebut berubah menjadi *Gámbuh* dalam logat orang-orang Sumenep. Dalam perkembangannya, selain dipertunjukan kepada pembesar Keraton Sumenep, Tari *Gámbuh* kerap kali ditampilkan pula pada kesenian *Tayub* dan pertunjukan Topeng Dalang.[26]

Tari *Ghámbuh* disebut juga Tari *Tameng* karena berbentuk tari putra berpasangan bertemakan keprajuritan dengan properti *kerres* (keris) dan *tameng* (perisai). Perisai dalam tari ini memiliki cermin di bagian tengah berdiameter sekitar 20 cm untuk menangkis senjata. Berbeda dengan *Tari Muang Sangkal,* tari ini dibawakan dua penari atau lebih dalam jumlah genap yang semuanya laki-laki. Tari *Ghámbuh/Tameng* secara fungsional termasuk dalam kategori tari pembuka pilihan, yaitu bentuk tari yang dipilih secara bebas dan tidak wajib ditampilkan dalam setiap pertunjukan *Topeng Dhalang* di Dasuk/Slopeng.[27]

Penari kesenian Tari *Gámbuh* memakai busana celana sebatas lutut berwarna merah atau hitam, tidak mengenakan baju dan topeng, serta memakai kain rapek berwarna-warni (putih, merah, hijau, dan kuning) yang diselipkan pada stagen. Warna-warna tersebut memiliki simbol tersendiri di mana putih mewakili kesucian, merah menunjukkan keberanian, hijau sebagai simbol

26 Ibid.

27 Ahmad Darus, Budayan/Seniman Tari Sumenep, wawancara langsung, (23 Oktober 2020)

kesuburan dan kuning yang menggambarkan kuning ketulusan. Selain itu, terdapat juga sampur yang diselempangkan di bahu, gelang, kalung kace, dan *odheng*. Pola gerak yang ditampilkan dalam kesenian Tari *Gámbuh* bersumber dari gerak silat Madura. Falsafah dari kesenian Tari *Gámbuh* ini adalah semangat prajurit yang sigap berlatih keterampilan perang.[28]

Tidak jauh berbeda dengan apa yang diungkapkan Khozinatur Rizkiyah, tata rias dalam kesenian Tari *Gámbuh* disesuaikan dengan karakter pemeran prajurit laki-laki. Karakter ini diperlihatkan dengan goresan alis tebal meruncing dan agak meninggi di ujungnya. Sementara kesan gagah diperkuat dengan garis kumis kecil namun dilukis tebal disertai lukisan tipis garis pada janggut. Saputan-saputan *eye shadow,* di sisi lain, sengaja tidak ditebalkan sedemikian rupa agar karakter keprajuritan tetap nampak.[29]

Lebih lanjut dijelaskan bahwa pertunjukan kesenian Tari *Gámbuh* memiliki struktur koreografi yang terdiri dari bagian awal, tengah, dan akhir. Bagian awal mengungkapkan prajurit yang melakukan persiapan untuk maju perang dengan didahului permohonan kepada Tuhan agar selama latihan, ia diberikan ketabahan. Bagian tengah menggambarkan bagaimana prajurit melakukan latihan perang menggunakan *kérres* (keris) dan tameng sementara bagian akhir menonjolkan bagaimana prajurit memenangi peperangan.[30]

Dalam gerakannya, Tari *Gámbuh* ini sangat jarang mengangkat kaki dan lebih dominan pada pergeseran kaki yang melekat ke tanah. Hal ini mirip dengan gerakan latihan tenaga dalam yang dilakukan dalam seni beladiri tenaga dalam. Selain itu, kesenian Tari *Gámbuh* ini juga menggunakan teknik pernafasan 1-1 dalam

28 Ibid.

29 Khozinatur Rizkiyah, Pemerhati Seni Tari di Slopeng Sumenep, wawancara langsung, (23 Oktober 2020)

30 Ibid.

gerakannya, yakni menghirup udara melalui salah satu sisi lubang hidung, menampungnya di perut, kemudian mengembuskan melalui sisi lubang hidung lainnya. Pengaturan nafas ini diupayakan bisa terjadi secara alami mengikuti gerak tubuh tanpa paksaan. Pola-pola pengendalian pernafasan tersebut antara lain dilakukan dengan cara mengkolaborasikan energi yang ada pada tubuh manusia dengan energi yang ada di bumi. Hal lain yang tak kalah penting adalah arah gerakan penari *Gámbuh* yang selalu ditujukan ke arah kanan mengikuti arah perputaran bumi serta simbol dari perjalanan darah pada tubuh manusia. Adapun filosofi di balik pergerakan telapak kaki ke tanah/lantai dianggap menyimbolkan transformasi energi bumi ke dalam tubuh manusia.[31]

Dalam upaya melestarikan dan mengembangkan kesenian Tari *Gámbuh*, Kepala Bagian Promosi Disbudparpora Sumenep menuturukan bahwa setiap tahun, pihaknya selalu mengadakan festival kesenian-budaya khas Sumenep yang menampilkan kesenian-kesenian daerah, termasuk Tari *Gámbuh* dalam pertunjukan seni-budaya *Topeng Dhalang*. Hal demikian dilakukan dalam rangka memeriahkan hari jadi Kabupaten Sumenep sekaligus menunjukkan identitas kesenian-budaya lokal kepada dunia untuk membangun citra masyarakat Sumenep.[32]

2. Menakar Seni Musik dan Upaya Pelestariannya di Sumenep

a. *Saronen*

Kata *saronen* diderivasi dari akar kata Bahasa Madura *sennenan* yang berarti salah satu nama hari, yakni Hari Senin. Menurut D. Zawawi Imron, salah satu tokoh budayawan dan sastrawan Madura yang beralamat di Batang- Batang Sumenep, penamaan

31 Ibid.

32 Rony Arif, Kepala Bagian Promosi Dinas Parawisata Kebudayaan Pemuda dan Olahraga, wawancara langsung, 15 Oktober 2020.

ini tidak lepas dari akar sejarahnya di mana kesenian *Saronen* sering ditabuh setiap hari Senin di pasar Ganding Sumenep. Lebih lanjut, menurutnya, kesenian ini pertama kali diperkenalkan oleh Kiai Khatib Sendang (putera dari K. Achmad Baidhawi) sebagai media dakwah dalam menyebarkan agama Islam. Kiai Khatib sendiri merupakan cicit dari Sunan Kudus yang saat itu tinggal di Desa Sendang, Kecamatan Pragaan, Kabupaten Sumenep. Konon katanya, Kiai Khatib Sendang dan para pengikutnya menggunakan musik *Saronen* untuk menarik massa dengan menghibur pengunjung pasar. Pada awalnya, beliau menampilkan pelawak yang menari sekaligus melantukan *kejhung* Islami untuk membangun suasana menjadi riang gembira. Setelah massa terkumpul, barulah Kiai Khatib Sendang memulai dakwah dan tidak sedikit yang tertarik serta menyatakan diri untuk mengikuti ajaran agama Islam. Dengan demikian, kesenian *Saronen* ini awalnya merupakan media dakwah agama Islam kepada penduduk Sumenep yang saat itu masih banyak memeluk agama Hindu.[33]

Saronen adalah salah satu kesenian musik lokal khas Sumenep yang diperkirakan berusia lebih dari ± 500 tahun.[34] Musik *Saronen* memiliki karakteristik yang khas di mana ia dilengkapi sembilan alat musik yang terdiri dari 1 buah saronen, 1 buah gong besar, 1 buah kempul, 1 buah satu kenong besar, 1 buah kenong tengahan, 1 buah kenong kecil, 1 buah korca, 1 buah gendang besar dan 1 buah gendang *dik-gudik* (gendang kecil).[35] Dalam keterangan D. Zawawi Imron, sembilan instrumen dalam kesenian musik *Saronen* ini disesuaikan dengan nilai filosofis Islam yang

33 D. Zawawi Imron, Budayawan Madura, wawancara langsung, 15 Oktober 2020.

34 Mohammad Insan Romadhan, dkk., "Proses Komunikasi Dalam Pelestarian Budaya Saronen Kepada Generasi Muda", dalam Jurnal JURNAL PIKOM (Penelitian Komunikasi dan Pembangunan), Vol. 20 No.1 (Juni 2019), 3.

35 Mohammad Insan Romadhan, "Pemanfaatan Budaya Lokal Saronen dalam Manajemen Publik Relations" dalam Jurnal Representamen: Jurnal Ilmiah Kajian Komunikasi Vol. 04, No. 01 (April 2018), 3

menyimbolkan kalimat pembuka saat membaca al-Quran, yaitu *Bismillāhirrahmānirrahīm.* Jika dilafalkan, kalimat tersebut terdiri dari *sanga' keccap* (sembilan suku kata), yakni *bis-mil-lā-hir-rah-mā-nir-ra-hīm*.[36]

Penjeleasan detail perihal kesembilan instrumen musik tersebut adalah sebagai berikut;

Pertama, *saronen* yang berbentuk seperti terompet dan biasa ditiup terus- menerus untuk menghasilkan bunyi melengking yang khas.[37] Alat ini terbuat dari akar kayu jati pilihan untuk menciptakan bentuk *saronen* yang bagus dan halus. *Saronen* merupakan sumber dari segala irama dan memiliki 9 (sembilan) lubang yang berjejer dari atas ke bawah. Angka sembilan ini juga merupakan simbol dari *Bismillāhirrahmānirrahīm* yang ketika dilafalkan terdiri dari *sanga' keccap* (sembilan suku kata); *bis-mil-lā-hir-rah-mā-nir-ra- hīm*.[38]

Dalam sumber yang lain dinyatakan bahwa 9 (sembilan) lubang dalam alat musik *saronen* bermakna bahwa secara alamiah, setiap manusia memiliki 9 (sembilan) lubang di tubuhnya. 9 lubang tersebut terdiri dari dua mata, dua lubang hidung, dua telinga, mulut dan dua alat vital. Kesemuanya membentuk anatomi seorang manusia yang tidak pernah lepas dari bacaan *basmalah* setiap hendak melakukan sesuatu sebagai ungkapan rasa syukur atas terfungsikannya semua organ tersebut berdasar kehendak Allah.

Adapun cara memainkan alat musik *saronen* adalah dengan ditiup menggunakan batok/tempurung kelapa yang keras dan daun pohon siwalan (*rakara* dalam bahasa masyarakat Sumenep) yang dibentuk seperti kumis. Komposisi dan jenis bahan serta

36 D. Zawawi Imron, Budayawan Madura, wawancara langsung, 15 Oktober 2020.

37 Mohammad Insan Romadhan, "Proses Komunikasi dalam City Branding melalui Budaya Musik Saronen di Sumenep Madura", dalam Jurnal KANAL: Jurnal Ilmu Komunikasi Vol. 6 No.2 (Maret 2018), 84.

38 D. Zawawi Imron, Budayawan Madura, wawancara langsung, 15 Oktober 2020.

proses pembuatan peniup *saronen* sangatlah berpengaruh dalam menghasilkan enak tidaknya bunyi.[39]

Instrumen musik *kedua* adalah gong besar yang biasa dipikul oleh dua orang pemain. Alat musik ini menghasilkan bunyi menggema yang dijam sekali dengan diberikan jeda.[40] Sebelum *Saronen* dimainkan, ketua *Saronen* biasanya meneriakkan kata "gong" sebagai tanda persiapan bagi para anggota untuk memainkan musiknya.[41] Gong besar berbentuk bulat dan besar memiliki makna seorang bapak yang sering memberi arahan dan nasihat kepada keluarganya dengan analogi bahwa gong besar sering mengiringi alat musik lainnya.

Sedangkan intrumen musik *ketiga* dan *keempat* adalah kenong besar dan tengahan. Kenong besar dipikul bersama dengan gong besar dan menghasilkan suara yang hampir sama dengan gong tetapi kalah menggema. Ia dijam sekali dengan jeda bergantian dengan dijamnya gong. Kenong besar yang disandingkan dan dipikul bersama dengan gong besar menunjukan filosofi seorang ibu yang selalu mengiyakan kata-kata suami atau bapak bagi anak-anak dalam keluarga (dilambangkan dengan kenong tengahan dan kenong kecil).[42]

Sementara itu, kenong tengahan dipegang oleh seorang pemain dan menghasilkan suara *dung-dung* yang dijam berkali-kali dengan sedikit jeda.[43]

Adapun instrumen musik *kelima* adalah kenong kecil. Seorang pemain akan memegang dua buah kenong kecil yang kemudian saling dijamkan untuk menghasilkan bunyi *genjreng*.[44]

Instrumen musik *keenam* dan *ketujuh* adalah gendang besar dan gendang *duk–giduk* (gendang kecil). Dua jenis gendang ini

39 Ibid.

40 Romadhan, "Proses Komunikasi dalam *City Branding* ", 84

41 D. Zawawi Imron, Budayawan Madura, wawancara langsung, 15 Oktober 2020.

42 Ibid.

43 Ibid., 85

44 Ibid., 8

menghasilkan bunyi seperti *klotekan* yang dijam berkali-kali tanpa jeda.[45] Keduanya menyimbolkan arti yang sangat unik dan dianalogikan sebagai orang meninggal karena bentuknya yang tertutup atas-bawah dan besar di tengah persis seperti orang meninggal yang sudah terbungkus kain kafan. Makna yang terkandung dalam alat musik gendang ini adalah bahwa dalam kondisi apapun, manusia (tak peduli jika ia kaya atau mempunyai jabatan terhormat di pemerintahan, misalnya) akan menemui akhir hayat dan meninggal lalu terbujur seperti bentuk gendang.[46]

Instrumen musik yang *kedelapan* adalah *korca*. Alat musik ini dibawa oleh seorang pemain yang kemudian saling menjamkan *korca* dari kedua belah tangan untuk menghasilkan suara *crek-crek* berkali-kali tanpa jeda.[47] Kata *korca* diderivasi dari kata *kercah* yang merupakan singkatan dari *mekker ma' le pecca*. Alat tersebut mewakili simbol bahwa manusia hendaknya selalu berpikir sebelum melakukan sesuatu agar supaya apapun yang dilakukannya dapat berhasil baik dan bermanfaat atas izin Allah.[48]

Selanjutnya, instrumen musik terakhir atau *kesembilan* adalah *kempul*. *Kempul* dibawa oleh seorang pemain dan menghasilkan bunyi *dung-dung- dung* yang dijam berkali-kali dengan sedikit jeda.[49] Makna tersembunyi dari alat musik ini tidak bisa dilepaskan dari makna katanya, yaitu *ngumpul*. Ketika alat musik ini dijam dan menghasilkan bunyi *dung-dung-dung,* ia sebenarnya tengah menyampaikan pesan agar manusia selalu berkumpul dengan manusia lain dan tidak egois serta memenuhi kepentingannya sendiri.[50]

45 Romadhan, "Proses Komunikasi dalam City Branding.", 84

46 D. Zawawi Imron, Budayawan Madura, wawancara langsung, 15 Oktober 2020.

47 Romadhan, "Proses Komunikasi dalam *City Branding* ", 86

48 D. Zawawi Imron, Budayawan Madura, wawancara langsung, 15 Oktober 2020.

49 Romadhan, "Proses Komunikasi dalam *City Branding* ", 87

50 D. Zawawi Imron, Budayawan Madura, wawancara langsung, 15 Oktober 2020.

Dalam perkembangannya, *Saronen* adalah kesenian musik yang tumbuh berkembang luas di masyarakat Madura dan tidak hanya terbatas di Sumenep saja. Ia dimainkan oleh 6-8 orang lelaki dengan pakaian tradisional khas Madura yang kaya aksesoris dan corak warna mencolok bahkan kadang lengkap dengan *odeng* dan kacamata hitamnya. Harmonisasi yang dinamis, rancak, dan bertema keriangan dari bunyi yang dihasilkan sengaja dipadukan dengan karakteristik dan identitas masyarakat Madura yang tegas, polos, dan sangat terbuka.

Instrumen musik *Saronen* terbilang sangatlah kompleks. Ia tak ubahnya musik serba guna yang mampu menghadirkan berbagai nuansa sesuai dengan kepentingan pembawa atau pendengarnya. Begitu pula dengan lagu-lagu yang dibawakan. Kesenian musik *Saronen* mampu membawakan lagu-lagu dari berbagai aliran musik, baik itu keroncong, dangdut, pop, rock and roll hingga lagu-lagu daerah.

Di Kabupaten Sumenep, terdapat beberapa kelompok kesenian musik *Saronen* yang berkembang dan terdaftar di Dinas Pariwisata Kebudayaan Pemuda dan Olahraga (Disparbudpora) Kabupaten Sumenep. Beberapa di antaranya adalah sebagai berikut: (1) Kelompok Angin Ribut di Desa Campor Barat, Kecamatan Ambunten; (2) Kelompok Sinar Arum di Desa Nyabakan Timur, Kecamatan Batang-Batang; (3) Kelompok Mega Madu di Desa Nyabakan Barat, Kecamatan Batang-Batang; (4) Kelompok Sumber Baru di Desa Bilangan, Kecamatan Batang-Batang; (5) Kelompok Lanceng Mellas di Desa Batuputih Kenek, Kecamatan Batuputih; (6) Kelompok Bintang Surya dan Bintang Kendedes di Desa Juruan Daya, Kecamatan Batuputih; (7) Kelompok Sinar Keramat di Desa Juruan Laok, Kecamatan Batuputih; (8) Kelompok Putra Baru di Desa Bluto, Kecamatan Bluto; (9) Kelompok Sinar Baru di Desa Masaran, Kecamatan Bluto; (10) Kelompok Putra Family di Desa Lobuk, Kecamatan Bluto; (11) Kelompok Sekar Arum di Desa

Romben Barat, Kecamatan Dungkek; (12) Kelompok Se Gātél di Desa Romben Rana, Kecamatan Dungkek; (13) Kelompok Irama Muda di Desa GedangTimur, Kecamatan Gayam; (14) Kelompok Bunga Harapan di Desa Lombang, Kecamatan Gili Genteng; (15) Kelompok Si Leter di Desa Kacongan, Kecamatan Kota Sumenep; (16) Kelompok Sumber Baru di Desa Paberasan, Kecamatan Kota Sumenep; (17) Kelompok At-Thalibin di Desa Ellak Daya, Kecamatan Lenteng; (18) Kelompok Leter Muda di Desa Prenduan,Kecamatan Pragaan; (19) Kelompok Sinar Muda di Desa PragaanLaok, Kecamatan Pragaan; (20) Kelompok Pammasete di Desa Sase'el, Kecamatan Sapeken; (21) Kelompok Karya Baru di Desa Saronggi, Kecamatan Saronggi; dan (22) Kelompok Gatel Mud adan Bintang Suryaa di Desa Padike, Kecamatan Talango.[51]

Kepala Dinas Pariwisata Kebudayaan Pemuda dan Olahraga (Disparbudpora) Kabupaten Sumenep, Bambang Irianto, menuturkan bahwa sangat dimungkinan masih banyak kelompok kesenian musik *saronen* lain yang belum terdaftar atau terdata di Disparbudpora. Ini menurutnya membutuhkan kerja sama yang sinergis antara kelompok seni dan pemerintah yang membidangi bidang ini agar inventarisasi dan pembaharuan data tetap dapat dilakukan secara berkesinambungan.[52] Ia juga menambahkan bahwa kesenian musik *Saronen* biasa dimainkan pada saat *event-event* tertentu, misalnya *Kerapan Sape*, kontes *Sape Sono'*, pesta perkawinan ataupun dalam *event-event* kesenian lainnya. Dari sini bisa disimpulkan bahwa upaya pelestariannya adalah dengan menjadikan kesenian ini sebagai musik pengiring dalam acara sebab jarang sekali digelar pementasan *Saronen* tunggal.[53]

51 Data Internal Dinas Pariwisata Kebudayaan Pemuda dan Olahraga (Disparbudpora) Kabupaten Sumenep Tahun 2020.

52 Bambang Irianto, Kepala Dinas Parawisata Kebudayaan Pemuda dan Olahraga, wawancara langsung, 15 Oktober 2020.

53 Ibid.

b. *Tong-tong*

Selain *Saronen,* kesenian musik lain yang juga berkembang di Sumenep adalah *Tong-tong*. Kata *tong-tong* dalam Bahasa Madura awalnya disematkan pada alat musik tradisional dari *perreng* (bambu) dengan ragam bentuk dan ukuran, mulai dari yang seperti slinder berukuran 20 cm sampai 1 m hingga berbentuk labu bengkok yang terbuat dari *ramu' perreng* (akar bambu) berukuran 10-30 cm. Cara menabuh alat ini terbilang sederhana, yakni dengan menggunakan sebatang kayu kecil sembari memegang alat tersebut dengan sebelah tangan lain.[54] *Tong-tong* dalam arti alat, dengan demikian, merupakan alat musik dari bambu yang dibuat untuk menirukan bunyi tertentu berdasarkan tinggi rendahnya nada untuk menciptakan irama musik yang harmonis.

Dalam keterangan Ibnu Hajar, seorang budayawan Sumenep,[55] dijelaskan bahwa Seni Musik *Tong-tong* merupakan kesenian musik bernuanasa rakyat yang telah lama digemari oleh masyarakat Sumenep. Ia dimainkan dengan peralatan yang cukup sederhana karena terbuat dari bambu dan berbentuk seperti kentongan. Konon, Seni Musik *Tong-tong* selalu dimainkan dalam setiap acara yang menyangkut pesta rakyat dan hajatan sejenis. Sementara itu dalam sejarahnya, Musik *Tong-tong* pertama kali muncul pada bulan puasa atau Bulan Ramadhan di mana masyarakat biasa berkelompok berkeliling desa memainkan musik ini untuk membangunkan penduduk yang masih tidur agar segera bersantap sahur.

Ibnu menambahkan bahwa di samping alat musik yang terbuat dari *perreng* (bambu), ada juga alat musik lain yang waktu itu berkembang di kalangan masyarakat Sumenep dan mirip dengan alat musik *tong-tong,* yaitu alat musik *dhung-dhung*. *Dhung-dhung* terbuat dari batang pohon siwalan yang bagian tengahnya dilubangi

54 Bouvier, *Lebur ! Seni Musik dan Pertunjukandalam Masyarakat Madura. ,* 43

55 H. Ibnu Hajar, Budayawan Sumenep, wawancara langsung, 22 Oktober 2020.

dan difungsingkan untuk memanggil burung merpati milik warga yang hendak pulang ke kandang. Selain itu, ada alat musik bernama *thug-thug* yang terbuat dari kayu *glondongan* dengan bagian tengah juga dilubangi untuk menciptakan suara mirip dengan alat musik *tong-tong* yang terbudar dari *perreng* (bambu).[56]

Pada awal kemashuran Musik *Tong-tong* di Madura, khususnya di Sumenep, nada yang diciptakan cenderung tetap pada tiga tingkatan, yaitu suara tinggi, sedang, dan rendah. Cara memainkannyapun tidak terlalu jauh dari nuansa keras bertalu-talu sebagai simbol kesenangan dan nuansa kegembiraan. Ini juga selaras dengan tujuan dari kesenian tersebut, yakni menunjukkan keceriaan dan keriangan hati masyarakat Sumenep. Namun demikian, seiring perkembangannya, alat musik *tong-tong* mulai dimainkan dengan alat musik lainnya seperti gendang, *saronen*, terompet, dan gamelan, termasuk juga alat musik modern. Lagu-lagu yang dibawakan juga mulai beragam, meski lagu inti tetap berkisar di lagu-lagu khas Madura yang dinyanyikan secara bersama-sama (*koor*) seperti *Olle Olang*, *Pajjar Lagghu* dan lainnya.[57] Paparan Ibnu ini senada dengan apa yang dijelaskan Bouvier bahwa musik *Tong-tong* adalah rangkaian kentongan bernada pelok yang disusun dengan tiga tingkatan nada serta dikombinasikan dengan gamelan.[58] Dalam perkembangannya belakangan, Kesenian Musik *Tong-tong* khususnya di Sumenep tidak hanya dimainkan sebatas instrument, tetapi juga ditampilkan dalam bentuk parade musik menggunakan rangka kendaraan semacam mobil yang didesain khusus. Rangka tersebut dihiasi berbagai aksesoris dan ukiran dari gabus lunak/lentur serta lampu pernak pernik berwarna-warni di semua sisinya. Sementara itu, bagian depan rangka biasanya dikemas dalam bentuk kepala barong bermahkota yang menunjukkan karakteristik jiwa masyarakat Sumenep.

56 Ibid.

57 Ibid.

58 Bouvier, *Lebur ! Seni Musik dan Pertunjukandalam Masyarakat Madura.*,43-44.

Parade musik yang demikian di kalangan masyarakat Sumenep disebut dengan Musik *Tong-tong Ul-daul*. Ini cukup menunjukkan bahwa Seni Musik *Tong-tong* yang berkembang saat ini bukan hanya menampilkan pemain kentongan saja, akan tetapi juga satu kesatuan kesenian yang lebih komplek. Oleh karenanya, sejak beberapa tahun terakhir, Kesenian Musik *Tong-tong Ul-Daul* tampak menjadi fenomena baru dalam kontelasi musik lokal di Madura, khususnya di Sumenep.

Salah satu kelompok parade Musik *Tong-tong Ul-daul* yang cukup terkenal di Sumenep adalah "Gong Mania" yang sudah berusia sekitar 20 tahun. Kelompok ini beralamat di Desa Ketawang Laok, Kecamatan Guluk- Guluk, Kabupaten Sumenep. Panjang rangka kendaraan yang biasa digunakan kelompok ini adalah ± 5-6 m dengan 1 set bass drum bekas, 4 set *kleneng*, 2 set terompet, 1 set *kennong*, 1 set gong, dan 3 set gendang. Semua alat musik tersebut ditempatkan sedemikian rupa di atas kendaraan yang didorong/ditarik secara manual dan mampu menampung maksimal 30 orang penabuh.[59]

Dalam melestarikan dan mengembangkan kesenian musik *Tong-tong* ini, Kepala Bagian Promosi Disbudparpora Sumenep menuturkan bahwa Pemerintah Daerah Kabupaten Sumenep telah bekerjasama dengan Forum Komunikasi Putera-Puteri Purnawirawan dan Putera-Puteri TNI-Polri. Selain itu, setiap tahun, pihaknya juga rutin mengadakan lomba kesenian musik *Tong-tong* dan festival musik *Tong-tong* se-Madura dalam rangka memeriahkan Hari Jadi Kabupaten Sumenep. Kegiatan ini, menurutnya, sekaligus bertujuan menunjukkan identitas kesenian musik tradisional khas Sumenep kepada dunia.[60]

59 Observasi langsung di Markas "Gong Mania" di Dusun Tabata, Desa Ketawang Laok, Kecamatan Guluk-Guluk, Kabupaten Sumenep (1 November 2020)

60 Rony Arif, Kepala Bagian Promosi Dinas Parawisata Kebudayaan Pemuda dan Olahraga, wawancara langsung 15 Oktober 2020.

Lebih dari itu, dikemasnya perhelatan semacam ajang perlombaan yang demikian dimaksudkan sebagai media penyampai pesan mengingat keberadaannya cukup digrandungi masyarakat Madura di berbagai daerah. Ia dianggap efektif sebagai wadah untuk mempromosikan potensi-potensi wisata lokal, utamanya kepada wisatawan nasional bahkan internasional. Secara khusus, *Tong-tong* melambangkan betapa kreatifnya masyarakat Sumenep menghasilkan karya seni meski berbekal perangkat sederhana. Upaya-upaya yang demikian dipandang mampu memperkenalkan spirit luhur sekaligus membangun citra masyarakat Sumenep sendiri.[61]

Apa yang telah dilakukan Disbudparpora Sumenep sudah sesuai dengan regulasi hukum Pemerintah Kabupaten Sumenep tentang pengembangan Kesenian Musik *Tong-tong*. Ini utamanya mengacu pada Peraturan Daerah Kabupaten Sumenep No. 4 tahun 2018 tentang Rencana Pembangunan Kepariwisataan Kabupaten Sumenep Tahun 2018-2025.[62]

Di luar itu, berbagai upaya Pemerintah daerah dalam melestarikan dan mengembangkan kesenian Musik *Tong-tong* ini telah memberi cukup ruang kepada para seniman musik *Tong-tong* di Sumenep untuk mengembangkan bakat, minat, dan kreatifitas yang mereka miliki. Musik *tong-tong* semakin sukses menjadi bagian dari seni budaya tradisional Kabupaten Sumenep betapapun saat ini, perangkat musik yang digunakan maupun fungsi kesenian tersebut mulai mengalami perubahan. Namun begitu, ia telah menjelma sebagai *power* musik lokal di Kabupaten Sumenep dengan segala kekhasannya yang tidak hanya sekadar

61 Ibid.

62 Peraturan tersebut mencangkup 34 pasal yang berisi garis besar strategi pembangunan pariwisata Kabupaten Sumenep, termasuk di dalamnya musik kesenian tradisional *Tong-tong* dan kesenian musik lainnya. Oleh karenanya, Pemerintah Kabupaten Sumenep selalu mengadakan festival musik tradisional *Tong-tong* di hari jadi kabupaten Sumenep setiap tahunnya serta rutin mengirimkan kelompok kesenian musik tradisional *Tong-tong* untuk mengikuti lomba festival musik Tradisional di Bali.

menjadi pelengkap khazanah musik, tetapi memainkan peran yang signifikan.

3. Menakar Beragam Budaya dan Upaya Pelestariannya di Sumenep

a. *Kerapan Sape*

Berdasarkan cerita yang beredar di kalangan masyarakat Sumenep, asal-muasal budaya *Kerapan Sape* tidak bisa dilepaskan dari sosok Kiai Achmad Baidhawi (selanjutnya disebut dengan K. Baidhawi) atau yang lebih dikenal dengan sebutan Pangeran Katandur. Ia berasal dari Pulau Sepudi, Kabupaten Sumenep, dan merupakan salah satu tokoh penyebar agama Islam di Madura, khususnya di Kabupaten Sumenep. Menariknya, dakwah K. Baidhawi diawali dengan mengajarkan rakyat cara bercocok tanam, mengolah tanah, serta membajak tanah dengan bantuan sepasang sapi yang dilengkapi dengan *pangonong* dan *nangggálá*/*salagá*. Ia mengajarkan bagaimana seorang petani, sambil memegang ujung *nangggálá*/*salagá,* mengikuti sapi dari belakang untuk membajak lahan-lahan yang akan ditanami jagung. Cara seperti ini oleh orang Madura disebut *asaka*' atau *anangggálá* yang memungkinkan petani mempercepat proses mengolah lahan dan memperbanyak hasil pertanian dengan bantuan sepasang sapi. Dampaknya, kehidupan masyarakat waktu itu semakin makmur dan sejahtera.

Dalam keterangan D. Zawawi Imron, salah satu tokoh budayawan dan sastrawan Madura yang beralamat di Batang-Batang Sumenep, cikal-bakal lahirnya *Kerapan Sape* di Sumenep berawal dari pesta panen yang diprakarsai oleh K. Baidhawi di sebuah alun-alun. Acara tersebut dikemas dalam bentuk lomba lari sapi sembari membajak (*asaka*'/*anangggálá*) lahan/sawah yang diiringi hiburan musik tradisional. Menurut Zawawi, hampir bisa dipastikan para petani saat itu tidak merasakan beratnya pekerjaan *anangggálá* lahan/sawah yang harus mereka selesaikan karena antusiasme lomba yang penuh nuansa kegembiraan.[63]

63 D. Zawawi Imron, Budayawan Madura, wawancara langsung, 15 Oktober 2020.

Zawawi juga menambahkan bahwa momentum itu jugalah yang digunakan K. Baidhawi sebagai forum pembagian zakat hasil tani kepada *mustahiqqīn* (orang-orang yang berhak menerima zakat). Ini menurutnya dilakukan sebagai ungkapan rasa syukur dengan hasil tani jagung yang semakin melimpah setelah menerapkan cara bercocok tanam serta mengolah tanah dengan cara baru, yakni membajak dengan bantuan sepasang sapi. Dari situ, imbuh Zawawi, muncullah istilah *kerapan* yang sebenarnya berasal dari kata "*garapan*" mengingat pada awalnya, perlombaan sapi diadakan para petani sambil "menggarap" sawah mereka sehingga tidak hanya berisi perlombaan. Sejak saat itulah, *Kerapan Sape* menjadi tradisi yang membudaya secara turun temurun dan tetap dilestarikan sampai saat ini bahkan tidak hanya di Kabupaten Sumenep, tetapi di tiga kabupaten lain di Madura.[64]

Masih menurut Zawawi, kegiatan yang diprakarsai K. Baidhawi tersebut secara tidak langsung merangsang masyarakat Sumenep untuk beternak sapi sehinggga tak lama dari itu, hampir setiap keluarga memelihara sapi dengan motif yang berbeda-beda. Sebagian menggunakannya sebagai alat bertani, sebagian lain menjadikannya barang dagangan. Ada juga yang memelihara sapi untuk disembelih pada waktu-waktu tertentu sesuai yang dihajatkan. Dari sebab inilah, imbuhnya, ternak sapi menjadi komoditi sumber ekonomi kedua setelah bertani di kalangan masyarakat Sumenep.[65]

Seiring perkembangan zaman, budaya *Kerapan Sape* mengalami pergeseran nilai dan orientasi. Awalnya, K. Baidhawi menyelipkan nilai-nilai budaya dan religi di balik pergelaran tersebut sebagai ungkapan rasa syukur, kegembiraan, dan hiburan bagi para petani pasca panen. Namun demikian saat ini, budaya

64 Ibid.

65 Ibid.

Kerapan Sape berevolusi menjadi simbol kebudayaan rakyat yang identik dengan masyarakat Madura dan bersifat kompleks, utamanya karena digelar digelar secara rutin dan dilembagakan. Banyak pihak terlibat di dalamnya sementara motif dan jenis *Kerapan Sape* juga beragam dan mulai cenderung berorientasi pada makna material dan individual semata.[66]

Berdasarkan keterangan yang ada, penyelenggaraan budaya *Kerapan Sape* umumnya tersegmentasi menjadi dua pola, yaitu: (1) *Kerapan Sape ne'- kene'an* (*event Kerapan* Sapi dalam skalakecil), dan (2) *Kerapan Sape Rajá* (*event Kerapan* Sapi dalam skala besar untuk memperebutkan suatu kejuaraan).[67] Inilah yang kemudian oleh Mien A. Rifai disebut *Kerapan Sape* formal dan non-formal.[68] Menurutnya, *Kerapan Sape* non-formal dilaksanakan secara insidental tergantung kebutuhan penyelenggara, seperti *Kerapan Sape* adat, pesanan, dan *kerapan* nazar.[69] Sementara itu, *event Kerapan Sape* formal diselenggarakan secara rutin tiap tahun oleh panitia yang dibentuk pemerintah. Waktu pelaksanaannyapun relatif *pancet* dan ajeg/tetap. E*vent Kerapan Sape Rajá*/formal biasanya diawali dari tingkat kecamatan, distrik atau pembantu Bupati antara Bulan Agustus-September. Sementara itu, *event* tingkat kabupaten/kota biasanya dilangsungkan antara Bulan September-Oktober. Dua *event* tersebut dipungkasi oleh pergelaran *Kerapan Sape* tingkat karesidenan atau tingkat

66 Makna material yang dimaksud di sini lebih mengacu pada aspek ekonomis (keuntungan yang diperoleh), seperti nilai harga jual sapi menjadi mahal. Sementara makna individual lebih mengacu pada adanya *previlege* tertentu yang diberikan masyarakat kepada pelestari budaya "*Kerapan* Sape", seperti naiknya level citra dan status sosial. Imam Bonjol Jauhari, "Ekonomi dan Prestise dalam Budaya *Kerapan* Sape di Madura" dalam Jurnal KARSA: Jurnal Sosial dan Budaya Keislaman, Vol. 24 No. 2 (Desember 2016), 187

67 D. Zawawi Imron, Budayawan Madura, wawancara langsung, (15 Oktober 2020)

68 Mien A. Rifai, *Lintasan Sejarah Madura* (Surabaya: Yayasan Lebbur Legga, 1993), 65

69 Ibid.

Madura (pembantu gubernur) yang biasanya dilangsungkan pada Bulan Oktober-Nopember.[70]

Kerapan Sape formal bisa dikatakan merupakan *event* budaya yang paling bergengsi sebab selain karena eksistensinya sebagai budaya tertua di Madura bahkan menjadi *icon* budaya Madura, animo masyarakat untuk menonton *Kerapan Sape* ini sangatlah tinggi. Ini utamanya tampak dalam *event* puncak *Kerapan Sape* yang biasanya dihadiri tidak hanya oleh penonton dan wartawan dari Madura, tetapi juga dari daerah lain se-Jawa Timur bahkan mancanegara.

Event puncak ini biasa dikenal dengan sebutan *Kerapan* Sape *Gubeng* dan diikuti oleh delegasi empat kabupaten di Madura (Sumenep, Pamekasan, Sampang, dan Bangkalan) yang terdiri dari 24 (dua puluh empat) pasangan *sape kerrap*. Masing-masing kabupaten mendelegasikan 6 pasang *sape kerrap* hasil seleksi di tiap daerah untuk memperbutkan hadiah yang cukup bergengsi, yakni piala bergilir Presiden RI.[71] Sebagaimana diatur dalam Konferensi Karesidenan Madura tahun 1956, pelaksanaan *Kerapan Sape* di tingkat *gubeng* harus memenuhi standar ketentuan yang beberapa di antaranya adalah sebagai berikut: (1) Umur sapi peserta minimal ± 2 tahun, (2) tinggi sapi mencapai 120 cm dengan jarak tempuh *Kerapan Sape* sepanjang ± 130 meter, dan (3) *Sape kerrap* dalam kondisi sehat yang dinyatakan oleh dokter hewan.

Sebelum *event* lomba *Kerapan Sape Gubeng* ini dimulai, terlebih dahulu diadakan pawai keliling lapangan yang diikuti 24 pasangan *sape kerrap* peserta lomba. Ini juga menjadi ajang mempertontonkan betapa tegar dan gagahnya pasangan-pasangan *sape kerrap* yang siap berlaga. Apalagi, bagian anatomi tubuh *sape kerrap* sengaja demikian ditonjolkan dan dilengkapi dengan hiasan dan aksesoris khas Madura mulai dari kedua tanduk, leher,

70 D. Zawawi Imron, Budayawan Madura, wawancara langsung, (15 Oktober 2020)

71 Ibid.

moncong mulut, bahkan ekornyapun dibungkus dengan hiasan gemerlap. Pawai ini selalu terasa semakin meriah karena diiringi dengan musik dan tarian *Saronen.* Apalagi, para pemain *Saronen* biasanya menunjukkan kelihaian dan keterampilan memainkan tetabuhan sambil melantunkan kidung-kidung bernada sakral yang menggambarkan heroisme pasangan- pasangan *sape kerrap* yang siap berlaga.[72]

Event budaya *Kerapan Sape* formal ini, di sisi lain, menyebabkan terjadinya penyimpangan dari tujuan awal *Kerapan Sape*. Semangat memelihara sapi untuk melahirkan dan menjaga kualitas sapi Madura—selain membantu pertanian—bergeser menjadi *economic-oriented* (berorientasi ekonomi-bisnis) sekaligus *social prestige* (statussosial). Ini terlihat dari pola *Kerapan Sape* yang mulanya tradisional-religius kemudian berubah sangat orientasi pasar. Penilaian demikian salah satunya disampaikan Sarbini, Ketua DPD (Dewan Perwakilan Desa) Desa Jambu, Kecamatan Lenteng. Ia mengungkapkan bahwa sebenarnya, orang Madura khususnya masyarakat Sumenep memiliki persepsi seragam bahwa *Kerapan Sape* bukanlah suatu perlombaan biasa. Lebih dari itu, ia merupakan wujud budaya yang berkaitan dengan persoalan harga diri dan nama baik suatu daerah. Karena itu jugalah, harga *sape kerrap* jauh lebih mahal daripada sapi yang hanya dikonsumsi dagingnya atau dibawa ke ladang.[73]

Sarbini menambahkan bahwa orang Madura,khususnya masyarakat di Kecamatan Lenteng, meyakini bahwa sapi yang baik dan bagus kualitasnya untuk *Sape Kerrap* adalah sapi keturunan Madura asli. Sapi jenis ini dinilai paling tahan terhadap panas dan

72 Observasi tidak langsung (melalui media Youtube) yang dipublikasikan oleh kanal youtube "My Vlog" pada acara "Grand Final *Kerapan* Sapi Piala Presiden 2019" yang bertempat di Bangkalan (08 Oktober 2019)

73 Sarbini, Pemerhati Budaya Sumenep dan Ketua DPD Desa Jambu Kecamatan Lenteng Kabupaten Sumenep, wawancara langsung, (17 Oktober 2020)

tangguh berlari kencang. Apalagi, tidak semua sapi Madura dapat *qualified* sebagai *sape kerap*, sebab yang bisa menjadi *sape kerap* adalah sapi keturunan langsung dari ratu sapi di Madura bagian timur, yaitu Pulau Sepudi Sumenep.[74]

Perihal pergeseran ini, Zawawi mengungkapkan betapa setiap kebudayaan pasti tidak bisa steril dari perubahan. Jika manusia mengalami perubahan dan memiliki orientasi baru, maka kebudayaannyapun akan ikut berubah, seperti yang terjadi pada budaya *Kerapan Sape*. Dahulu, menurutnya, ada sejenis lomba *Kerapan Sape* yang memacu sepasang demi sepasang sapi tanpa lawan berpacu. Ini, ungkapnya, merupakan simbol kompetisi dengan diri sendiri atau berpacu melawan diri sendiri. Ada nilai *muhāsabah* (introspeksi; *agi'-gigi'*; menghitung-hitung tindak langkah diri) yang selalu mengedepankan nilai-nilai kesopanan dan rasa hormat dalam setiap interaksi sosial serta tidak meremehkan orang lain yang terselip di balik format *Kerapan Sape* yang demikian.[75]

Namun demikian, Zawawi menambahkan bahwa sejak dua dasawarsa terakhir hingga hari ini, nilai-nilai luhur yang demikian sudah luntur. Budaya *Kerapan Sape* sebagai simbol introspeksi dan kesopanan bagi orang Madura sudah kehilangan nilainya dan berganti menjadi simbol-simbol ekonomi yang permisif dan hedonis. Kompetisi untuk menyerap budaya luar, menurutnya, sedikit banyak telah berbenturan dengan budaya setempat sehingga budaya lokal sudah demikian terkontaminasi dengan budaya-budaya luar, seperti maraknya perjudian dan semakin menipisnya nilai-nilai kesopanan dan rasa hormat.[76]

Terkait ini, peran pemerintah dalam pelestarian budaya asli *Kerapan Sape* sangatlah terasa. Ini utamanya tampak dalam

74 Ibid

75 D. Zawawi Imron, Budayawan Madura, wawancara langsung, (15 Oktober 2020)

76 Ibid

budaya *Kerapan Sape* formal yang diprakarsai pemerintah. Namun demikian, perlu adanya restorasi (pemurnian dalam bentuk semula) untuk menangani dan mengkoordinasi *Kerapan Sape* secara formal sehingga nilai budaya lokal *(local wisdom)* tetap terjaga dan terpelihara sebagai warisan budaya nusantara.

b. *Sape Sono'*

Sape Sono' merupakan salah satu kebudayaan yang terus digemari dan berkembang di Kabupaten Sumenep. Kepala Dinas Pariwisata Kebudayaan Pemuda dan Olahraga (Disparbudpora) Kabupaten Sumenep, Bambang Irianto, menuturkan bahwa dalam perkembangannya, pelestarian kesenian *Sape sono'* terbanyak didominasi Kabupaten Sumenep menyusul kemudian Kabupaten Pamekasan. Ini menurutnya cukup mengejutkan sebab awalnya, kontes *Sape Sono'* pertama kali diperkenalkan masyarakat Pamekasan, tepatnya di Desa Dempo Barat, Kecamatan Pasean, Kabupaten Pamekasan. Sementara itu, untuk wilayah Sumenep, basis *Sape Sono'* terbanyak berada di Kecamatan Lenteng.[77]

Terkait dengan asal-muasal *Sape Sono'* ini, ada dua versi yang berkembang. *Pertama* adalah bahwa *Sape Sono'* pertama kali diperkenalkan pada 1964 oleh H. Achmad Hairudin, Kepala Desa Dempo Barat, Kecamatan Pasean, Kabupaten Pamekasan. Pada saat itu, masyarakat setempat sudah terbiasa menggunakan sapi-sapi betina yang disandingkan satu sama lain (berpasangan) dalam proses pengolahan tanah pertanian untuk menarik *nangggálá* (alat membajak ladang). Berawal dari kebiasaan ini, sapi-sapi betina tersebut mulai dianggap memiliki nilai guna lebih, khususnya ketika kekompakan pasangan tampak setiap kali melangkahkan kaki-kakinya. H. Achmad Hairudin kemudian

77 Bambang Irianto, Kepala Dinas Parawisata Kebudayaan Pemuda dan Olahraga, wawancara langsung, (15 Oktober 2020)

bernisiatif melombakannya sebagai sarana hiburan dan akhirnya terbentuklah perkumpulan peternakan *Sape Sono*'.[78]

Sementara itu, versi *kedua* menyebutkan bahwa budaya *Sape Sono*' awalnya digagas dari suatu musyawarah perkumpulan sapi *taccek* di sebuah warung kopi. Sapi *taccek* merupakan posisi sapi yang dipajang (dijemur) pada sebatang penyangga atau potongan bambu tanpa perlengkapan atau aksesoris apapun begitu selesai dimandikan selepas membajak lahan/sawah yang berlumuran lumpur. Kebiasaan ini kemudian dimanfaatkan oleh Bapak Mansoer, seorang pegawai pemerintah Dinas Peternakan (Dispet) Kabupaten Pamekasan, untuk memberi penyuluhan pada para peternak sapi ketika mereka sedang menikmati seduhan kopi di warung-warung tradisional. Beliau juga sekaligus mengajukan ide untuk membentuk organisasi pemeliharaan sapi. Akhirnya, beliau dapat mengubah kebiasaan penduduk setempat yang kurang memperhatikan sapi betina berbalik mengistimewakannya dengan menggelar kontes budaya *Sape Sono*'.[79]

Terlepas dari akar sejarahnya, kebudayaan yang satu ini memang berbeda dengan *Kerapan Sape*, meskipun obyeknya sama-sama menggunakan sapi. Aspek perbedaannya adalah *Kerapan Sape* yang menonjolkan kecepatan dalam berlari dan ditunggangi, sementara unsur utama dari kontes *Sape Sono*' adalah kecantikan, keanggunan, kepatuhan, estetika sapi dalam berjalan, menaiki kayu pijakan, dan kepaduan dengan musik dan tarian *Saronen.* Perbedaan lain yang cukup signifikan adalah *Kerapan Sape* yang menggunakan sapi jantan sementara *Sape Sono*' menggunakan sapi betina.

Dalam beberapa hal, kontes budaya *Sape Sono*' ini tak ubahnya sebuah ajang "*fashion show*" di mana sekian pasang model hendak melenggang dan berlenggak-lenggok di *catwalk* sepanjang ± 25

78 Trinil Susilawati, *Sapi Lokal Indonesia: Jawa Timur dan Bali,* (Malang: UB Press, 2017), 13

79 Ibid.

meter. Hanya saja, peserta *Sape Sono*' mengikuti instruksi pawang sambil berjalan *neter kolenang* (mengikuti irama musik) seirama dengan alunan musik tradisional *Saronen* menuju sebuah gapura (gawang). Sebagai semacam kontes kecantikan, sapi- sapi tersebut didandani sedemikian rupa dengan aksesoris-aksesoris yang menunjukkan unsur visual estetika dari setiap bagian tubuhnya (kepala, leher, tubuh/badan hingga kaki). Di bagian kepala, tanduk sapi dipolesi semacam cat warna-warni sementara bagian leher-dadanya ditempel *selempang* (selendang) keemasan. Sementara itu, bagian leher sapi juga dipasangi aksesoris *pangonong*, yaitu sebuah kayu perangkai sapi yang diukir (khas Karduluk-Sumenep) nan indah dengan perpaduan warna merah kuning keemasan. Tak selesai di situ, bagian kakipun diperindah dengan sepatu khusus yang juga dibuat dari bahan khusus. Keindahan sangat tampak pada semua elemen aksesoris yang melekat mengikuti anatomi tubuh sapi. Elemen struktural dan dekoratifnya juga terlihat sangat padu dalam gaya, bentuk, bahan, warna, hingga tekstur.[80]

Daya tarik pada kebudayaan *Sape Sono*' ini, dengan demikian, terletak pada "kecantikan" sapi. Artinya, pasangan sapi yang dilombakan haruslah memiliki visualisasi postur atau bentuk tubuh yang ideal. Ia harus sehat, berbadan bagus dan berwarna kulit mengkilat merah kecokelatan. Postur sapi dalam ajang ini juga tidak boleh terlalu kurus atau terlalu gemuk serta memiliki mata dan tanduk yang bagus. dan berkualitas. Kualitas sapi ini bisa dilihat dari aspek visualisasi postur atau bentuk tubuh sapi yang ideal (tidak kurus, tidak gemuk, kulit mengkilat, memiliki mata, dan tanduk yang bagus). Halim, seorang pelestari budaya *Sape Sono*' di Lenteng Sumenep, menuturkan bahwa kriteria penilaian dalam kontes *Sape Sono*' didasarkan pada sejumlah ketentuan yang

80 Kanal *Youtube* "Pesona Budaya Madura" pada acara "Kontes *Sape Sono*' di Acara Petik Laut Pasongsongan Sumenep 2020" yang bertempat di Pasongsongan Sumenep (07 September 2020)

disepakati bersama antara dewan juri dan peserta sebelum kontes dimulai. Di samping keindahan dan keserasian saat berjalan hingga sampai di garis *finish*, ada juga kriteria lain yang menentukan, yaitu durasi perjalanan berangkat dari garis *start* hingga *finish* yang harus ditempuh dalam waktu dua menit (tidak boleh kurang dan tidak boleh lebih). Jika sepasang *Sape Sono*' berjalan kurang dari dua menit atau melebihi batas waktu yang telah ditentukan, dewan juri akan memangkas lima poin dari penilaian. Pengurangan lima poin juga berlaku setiap kali sepasang *Sape Sono*' menyentuh garis lintasan. Sementara itu, sepasang *Sape Sono*' yang berbalik arah (tidak menyelesaikan paradenya sampai garis *finish*) dinyatakan gagal atau secara otomatis terdiskualifikasi.[81]

Halim menambahkan bahwa penilaian terbaik diberikan dewan juri pada sepasang *Sape Sono*' yang berjalan lurus dan serasi satu sama lain dalam gerakan kaki. Setelah itu, ketika sepasang *Sape Sono*' memasuki gapura (gawang) yang dibuat seukuran badan sapi, dua kaki depan sepasang kontestan tersebut harus senada dan bersama-sama diam sejenak di atas papan, tepatnya di bibir papan kayu yang sudah disediakan sambil menunggu penilaian dewan juri sekitar ± 5 menit. Apabila kaki sapi tidak pas menginjak papan panggung, point akan dikurangi. Hal yang sama terjadi manakala kaki depan sapi bergerak-gerak tidak tenang, melewati atau mengangkat papan, atau ketika badan sapi menyentuh pintu gapura (gawang). Di balik penilaian yang cukup ketat tersebut, dalam kontes budaya *Sape sono*', semua peserta berhak mendapatkan penghargaan dari panitia. Hal ini sangat berbeda dengan *event Kerapan Sape* di mana penghargaan hanya diberikan pada para pemenang.[82]

Pelestarian budaya *Sape Sono*' dengan sendirinya memunculkan beragam perilaku atau aktivitas dan kreativitas turunan sebagai

81 Halim, Pelestari Budaya *Sape sono*' di Sumenep, wawancara langsung, (16 Oktober 2020)

82 Ibid.

konsekuensi logis dari keberadaan ajang ini. Sapi pada akhirnya sedemikian rupa dirawat, dipelihara dan dicintai sepenuh hati demi memunculkan nilai lebih, termasuk yang berorientasi materi. Dari sini pula, sapi tidak hanya dipandang mampu membantu proses pembajakan ladang/sawah atau sekadar diletakkan di dalam kandang. Pada akhirnya, kontes budaya *Sape Sono*' demikian layak dijadikan aset budaya daerah serta komoditas pariwisata nasional bahkan internasional. Terkait ini, Zawawi Imron menuturkan bahwa setiap budaya memiliki nilai substansial yang *inheren* di mana nilai tersebut dapat diperoleh dengan adanya penghayatan yang mendalam terhadap segala ekspresi budaya tertentu, termasuk kontes budaya *Sape Sono*'. Ia juga mengatakan bahwa pelestarian sebuah budaya bukan hanya dilihat dari apresiasi, implementasi, dan tingginya animo masyarakat terhadap budaya tersebut. Lebih dari itu, sebuah budaya dapat dikatakan lestari dan memasyarakat ketika dapat berimplikasi positif terhadap kondisi masyarakat yang lebih *riil*, misalnya saat masyarakat dapat membaca simbol dan memetik hikmah di balik keberadaan suatu budaya tertentu".[83]

Secara panjang lebar Zawawi menuturkan bahwa setidaknya, ada tiga nilai substansial yang *inheren* dalam pelestarian budaya *sape Sono.*

Pertama adalah nilai estetika. Pada poin ini, keindahan *Sape Sono*' dapat dijadikan sebagai parameter atau cermin oleh masyarakat guna mewujudkan kehidupan yang lebih indah, baik budi pekerti, pikiran, serta penampilan. Termasuk juga di dalamnya adalah membangun keindahan alam dan lingkungan semisal peningkatan keindahan obyek wisata yan gada.[84]

Kedua adalah nilai pendidikan. Pada poin ini, cara merawat *Sape Sono*' yang penuh ketelatenan, kesabaran, perjuangan,

83 D. Zawawi Imron, Budayawan Madura, Wawancara langsung, (tanggal 15 Oktober 2020)

84 Ibid.

pengorbanan, semangat, kreativitas, strategi dan pemahaman akan fisiologi bisa diterapkan oleh komunitas pendidik dalam membentuk karakter anak didiknya. Seorang pendidik dituntut untuk memiliki sikap-sikap sebagaimana disebutkan dengan ditopang fasilitas pendidikan yang memadai sehingga proses pendidikan benar-benar menjadi media transformatif dalam mencetak generasi bangsa di masa depan.[85]

Ketiga adalah nilai kesetaraan gender. Pada poin ini, kontes budaya *Sape Sono'* memberi ruang kepada sapi betina yang seolah termarjinalkan pada budaya *Kerapan Sape* yang hanya eksklusif untuk sapi jantan. Tentunya, kondisi ini adalah analogi dan cerminan dari posisi perempuan dalam masyarakat Madura pada umumnya. Dominasi sapi betina dalam kontes budaya *Sape Sono'* telah mengangkat martabatnya sehingga ia bisa tampil setara dengan sapi jantan bahkan mempunyai tempat tersendri dalam memperkuat ikon budaya Madura.[86] Pesan yang ingin disampaikan di balik kontes budaya *Sape Sono'* adalah porsi kemampuan masing-masing dari sapi jantan maupun sapi betina. Meski tidak memiliki kemampuan yang persis sama dengan sapi jantan, sapi betina tetap bisa tampil dengan keistimewaan yang juga tidak dimiliki sapi jantan.[87] Oleh karena itu, sebagian besar masyarakat Sumenep sampai saat ini tetap menganggap sapi sebagai bagian dari budaya yang harus dipelihara melalui budaya *Kerapan Sape* dan *Sape sono'*. Dari situlah, hampir bisa dipastikan bahwa setiap tahunnya, Pemerintah Daerah Kabupaten Sumenep melalui Dinas Parawisata Kebudayaan Pemuda dan Olahraga selalu mengadakan *event* besar destinasi wisata budaya yang salah satu di antara agendanya adalah kontes budaya *Sape Sono'*.

85 Ibid.

86 Ibid.

87 Ibid.

c. *Mamaca/Macopat*

Istilah *Mamaca* yang ada di Madura, termasuk di Sumenep, dapat dipadankan artinya dengan istilah *Macopat* yang juga populer di Jawa.[88] K. Makrawi, inisiator *mamaca* di Lobuk, menuturkan bahwa *mamaca* adalah *tembháng* (lagu) berlirik Bahasa Jawa yang biasa dibaca pada tengah malam sampai menjelang subuh (pagi) (sekitar jam 21:00 s/d 03:00 pagi) dan dikemas menjadi sebuah cerita Cerita tersebut disampaikan dengan cara dinyanyikan dalam nada yang khas dan diterjemahkan ke dalam Bahasa Madura oleh *panegghas* (penerjemah). Penerjemahan ini sengaja dilakukan agar pesan yang disampaikan tidak hanya bisa didengar, tetapi juga bisa dipahami dengan baik.[89]

Sejauh yang diketahui K. Makrawi, *tembháng mamaca* bukan merupakan budaya asli Sumenep. Budaya tersebut diyakininya lahir dari tradisi Hindu di masa Majapahit yang telah diadaptasi/ dimodifikasi oleh Wali Songo dengan memasukkan unsur-unsur ajaran Islam. Ini begitu tampak dalam isi *tembháng mamaca* yang terdiri dari sejarah Nabi Muhammad SAW, cerita Nabi Yusuf, cerita Nabi Musa dan Fira'un, sejarah Isra' Mi'raj, para sahabat nabi, juga tentang Wali Songo sendiri. Konon, sebelum kedatangan Islam yang dibawa Wali Songo, *tembháng mamaca* atau *macopat* berisi sejarah tokoh-tokoh Hindu-Budha. Meski bukan merupakan budaya asli Madura, ia menegaskan bahwa upaya pelestarian *tembháng mamaca* sangat penting untuk tetap dipertahankan sebab kebudayaan tersebut banyak sekali mengandung nilai- nilai kearifan (*local wisdom*) dan kemanusiaan.[90]

Dengan demikian, secara genealogis, budaya *tembháng mamaca* di Madura, khususnya di Kabupaten Sumenep, berakar

88 Bouvier, *Lebur! Seni Musik dan Pertunjukandalam Masyarakat Madura.* , 158.

89 K. Makrawi, *Paneggas tembháng mamaca* di Desa Lobuk Bluto Sumenep, wawancara langsung, (22 Oktober 2020)

90 Ibid.

dari budaya *Macopat* Jawa. Ini paling tampak terlihat dari *tembháng* yang masih berbahasa Jawa meskipun dengan nuansa yang berbeda sesuai pengaruh kultur daerah masing-masing yang berbasis kearifan lokal. Apalagi dalam sejarahnya, *tembháng mamaca* dijadikan media dakwah oleh figur yang sama, yakni para Wali Songo. Dari sini, cukup beralasan untuk mengatakan bahwa budaya *tembháng mamaca* di Madura, khususnya di Sumenep, merupakan wujud akulturasi dengan budaya *Macopat* Jawa.

Terkait ini, Moh. Hafid Efendi menilai bahwa meskipun budaya *tembháng mamaca* merupakan sastra kuno yang berasal dari Jawa, leluhur Madura telah lama mengadopsi dan menjadikannya khazanah kebudayaan Madura. Di dalamnya terkandung unsur-unsur *rabbani* atau nilai-nilai luhur serta pesan moral yang patut diteladani sebagai warisan dari Wali Songo.[91]

Lebih lanjut, K. Makrawi menjelaskan bahwa kitab atau yang biasa disebut *layang* sebagai sumber bacaan dalam budaya *tembháng mamaca* bertuliskan huruf Arab dan berbahasa Jawa. Oleh karena itu, salah seorang di antara pelaku *tembháng mamaca* harus berperan sebagai *panegghas* (penerjemah) dan mengalihbahasakannya menjadi Bahasa Madura. Dalam hal ini, *panegghes* bertugas menyampaikan pengertian dari kalimat-kalimat yang dibaca *pamaos* (pembaca naskah) dan masih berbahasa Jawa. Keduanya bergantian ambil bagian secara berselang-seling dan menyenandungkan kalimat demi kalimat *tembháng mamaca* dengan nada yang khas. Suara si *pamaos* dan *panegghas* sengaja diembat-embat (vibrasi) berkepanjangan seakan bagian lirik lagu satu dan yang lain tak ada putusnya. Tembang yang dibawakanpun terasa penuh sentuhan kelembutan.[92]

91 Moh. Hafid Efendi, "Local Wisdom dalam Tembang Macapat Madura", dalam Jurnal OKARA, 1 (Mei 2015), 63.

92 Ibid.

Sumber lain menyebutkan bahwa saat ini, pelaksanaan budaya *tembháng mamaca* di Sumenep, terkhusus di Desa Lobuk Kecamatan Bluto, sudah tidak menggunakan alat musik seperti gamelan dan seruling seperti sedia kala. Selain karena tiadanya regenerasi seniman yang mampu memainkan dua alat musik tersebut, ini juga disebabkan sebagian *tembháng mamaca* tidak boleh diiringi alat musik apapun, seperti *tembháng Nurbhuwát* (Nubuwah). Alasannya adalah karena *layang* dengan cerita tersebut menceritakan riwayat Nabi Muhammad SAW. sebagai bentuk penghormatan kepada beliau.[93]

Dalam praktiknya, budaya *tembháng mamaca* di Madura, khususnya di Sumenep, biasa dibawakan pada malam hari oleh 5 orang laki-laki. 4 (empat) orang di antaranya bertindak sebagai *pamaos* (pembaca) sementara 1 (satu) yang lain sebagai *panegghas* (penerjemah) *tembháng mamaca*. Akan tetapi, ada pula yang menggunakan 4 (empat) orang saja. Jumlah ini sebenarnya tidak memiliki batasan pasti dan bersifat fleksibel sesuai preferensi mereka yang sedang me-*nanggap* hajatan.[94]

Selain itu, Encung Supriyadi, seorang *pamaos* dari Desa Lobuk, menyatakan bahwa tema atau bagian yang dibaca dalam *tembháng mamaca* menyesuaikan dengan waktu penyelenggaraan serta kepentingan *shahib al- Hājah* (tuan rumah). Jika *tembháng mamaca* dilaksanakan pada Bulan *Rabi'ul Awwal* atau yang biasa dikenal oleh masyarakat Madura dengan sebutan bulan *molod*, maka *layang* yang dibacakan adalah *Nurbhuwát* (*Nubuwah*). Jika digelar pada Bulan *Rajab*, maka yang dibaca adalah cerita Isra' Mi'raj. Namun demikian jika tuan rumah memiliki hajat *slametan* 4 bulan kehamilan, cerita Nabi Yusuf-lah yang disenandungkan. Adapun *tembháng artate*

93 Bapak Sutaha, *pamaos tembháng mamaca* di Desa Lobuk Bluto Sumenep, wawancara langsung, (22 Oktober 2020)

94 Encung Supriyadi, *pamaos tembháng mamaca* di Desa Lobuk Bluto Sumenep, wawancara langsung, (22 Oktober 2020)

dalam layang *pandhábá* dan *Bhatara Kala* biasa didendangkan ketika tuan rumah menggelar upacara *rokat pandhábá* atau *slametan* rumah pribadi yang biasa dikenal dengan *rokat bengko/roma* sementara dalam perayaan *pangantan* (pernikahan), *tembháng* yang dibaca adalah *Maljuna* dan lainnya.[95]

Umumnya, *tembháng-tembháng* yang dibacakan dalam budaya *Mamaca* di Madura mengandung makna yang berbeda-beda. Beberapa di antaranya adalah sebagai berikut:

Pertama, *artate* yang berarti pengharapan yang manis atau dedaunan untuk pajangan (perhiasan/dekorasi). Karakter *tembháng artate* adalah gemulai atau manis dan karenanya bisa didendangkan sebagai tembang untuk nasihat.

Kedua, *maskumambang* yang bermakna prihatin atau keadaan sangat susah.

Ketiga, *senom* yang bermakna tumbuhnya daun pohon asam yang masih muda dan karenanya sangat tepat digunakan untuk menyampaikan nasihat dan berbagai hal kebatinan yang menggunakan banyak ungkapam peribahasa.[96]

Keempat, *kinanti*/*salanget* yang bermakna sangat dekat dan biasa dibacakan untuk memberi nasihat soal kerukunan karena melukiskan cerita- cerita percintaan (kasih sayang).

Kelima, *mejil* yang bermakna keluar dan berisi cerita perihal pertikaian atau perselisihan yang melukiskan rasa sedih. Selain itu, ini juga berisi nasihat-nasihat tentang kebesaran Allah, sang Pencipta.

Keenam, *durma* yang bermakna macan dan menceritakan bagaimana manusia memiliki nafsu yang beringas.[97]

Ketujuh, *pucung* yang bermakna perumpamaan dan tepat digunakan dalam suasana tebak-tebakan.

95 Ibid.

96 Ibid.

97 Ibid.

Delapan, *kasmaran* yang bermakna heran karena *kesemsem* dan biasa dibacakan untuk menggambarkan perasaan cinta. Selain itu, tembang ini juga menggambarakn rasa senang dan bahagia tanpa pikiran susah.

Sembilan, *pangkor* yang bermakna penghujung dan biasa dibacakan pada akhir bagian suatu cerita.[98]

Dalam kaitannya dengan eksistensi *tembháng mamaca* saat ini, Ibnu Hajar, seorang budayawan Sumenep, menuturkan bahwa *tembháng mamaca* masih sering ditemui di beberapa daerah di Sumenep dalam berbagai upacara.

Beberapa di antaranya adalah upacara *slametan* saudara keturunan atau yang biasa dikenal dengan *rokat pandhábá*, *slametan* makam keramat atau yang biasa dikenal dengan rokat *bhuju'*, *slametan* rumah pribadi atau yang biasa dikenal dengan *rokat bengko/roma*, upacara *sonnat* (khitan), upacara pernikahan (*pangantan*), dan lain sebagainya. Namun demikian, menurutnya, di beberapa daerah seperti Desa Banjar Barat, Kecamatan Gapura, Kabupaten Sumenep, *tembháng mamaca* hanya ditemui pada acara/upacara *rokat pandhábáh*. Selain upacara tersebut, *tembháng mamaca* sudah jarang ditemui bahkan bisa dibilang sudah tidak lestari.[99]

Fenomena ini tampaknya berkaitan dengan salah satu kepercayaan masyarakat setempat perihal fungsi dan pengaruh *tembháng mamaca* terhadap kehidupan manusia, salah satunya adalah tolak bala atau penangkal musibah. Ini senada dengan tujuan diadakannya *rokat pandhábá*, yakni untuk menjauhkan bala atau musibah yang akan menimpa serta menambah kelancaran rezeki. Tidak dilaksanakannya *rokat pandhábá* atau absennya *tembháng mamaca* dari acara tersebut diyakini akan mendatangkan musibah.[100]

98 Ibid.

99 H. Ibnu Hajar, Budayawan Sumenep, wawancara langsung, (22 Oktober 2020)

100 Ibid

Upacara *rokat pandhábá* sebenarnya merupakan ritual *daf'u al-balā*' (penolak bala atau malapetaka) yang dilakukan ketika ada keluarga (suami- istri) yang memiliki sejumlah anak dengan kriteria tertentu. Sedikitnya, ada empat macam *pandhábá* yang dikenal di kalangan masyarakat Sumenep. Keempatnya adalah: (1) satu anak (laki-laki/perempuan) tunggal yang dikenal dengan sebutan *pandhábá macan*, (2) dua anak (satu laki-laki dan satu perempuan) yang dikenal dengan sebutan *pandhábá pangantan*, (3) tiga anak (dua anak laki-laki dan satu anak perempuan, atau sebaliknya) yang dikenal dengan sebutan *pandhábáh tang-nganteng*, (4) lima anak (laki-laki semua atau perempuan semua) yang disebut *pandhábá lema*'. Menurut kepercayaan masyarakat Madura, bala atau musibah bagi *pandhábá* dalam sebuah keluarga dipengaruhi oleh legenda "Bhatara Kala".[101]

Legenda Bhatara Kala sendiri dapat ditelusuri dalam naskah *mamaca* pada bagian *artate* dalam *Layang Pandhábá* sebagai berikut:[102]

Wus amangki wung pandawa iki
(Maka tersebutlah seorang anak pandawa)
nulya karukat
(yang tidak diruwat)
sarwi taterbangan
(sehingga jiwanya gentayangan)
nganengana kang rumihin ***(di sekitar rumah asalnya)*** *Betara Kala amuwus* ***(Betara Kala geram)***
amiharsa wung ngidung agelis
(mendengar orang menyebar berita itu)
Betara Kala amara ***(Betara Kala marah)*** *tan suwi ketemu*

101 Ibid.

102 Oemar Sastrodiwirjo, *Tembhang Macapat Madura,* (Surabaya: Karunia, 2008), 33

(lama tidak menemukannya) *Hyang Wisnu lan Hyang Brama* ***(Eyang Wisnu dan Eyang Brahma)***
Sang Hyang Narada
(dan Eyang Narada) *angrukat wong pandawa iki* ***(meruwat Pandawa itu)*** *tan lawas katengalan*
(tidak akan dibiarkan terlihat)

Sekilas, cerita tersebut mengisahkan *Bhatara Kala* yang marah ketika mendengar kabar perihal anak pandawa atau *pandhábá* yang tidak diruwat atau di-*rokat*. Dia mengancam akan membawa terbang si anak dan mencarinya di manapun berada. Beruntung, anak pandawa atau *pandhábá* tersebut kemudian diruwat atau di-*rokat* oleh Eyang Wisnu, Brahma, dan Narada. Ketika *Bhatara Kala* menemukan si anak, ia bermaksud memakannya namun segera dicegah oleh Eyang Wisnu karena anak tersebut telah diruwat atau di-*rokat* dan *Bhatara Kala* tidak berhak lagi memakannya. Legenda tersebut kemudian mengilhami berbagai detail dalam pelaksanaan rokat *pandhábá* di Madura, khususnya di Desa Banjar Barat, Kecamatan Gapura, Kabupaten Sumenep. Salah satu perlengkapan yang harus ada dalam ritual tersebut adalah sesajen yang bermakna simbolik sebagai perantara si anak (yang di-*rokat*) terbebas dari kejahatan dan peristiwa yang menggelisahkan hati serta tercapainya ketentraman batin. Ada juga nasi tumpeng, kain kafan, kapak besar dan perlengkapan lain yang sama- sama menunjukkan makna luhur. Nasi tumpeng, misalnya, melambangkan harapan agar yang di-*rokat* memiliki kemauan kuat dan teguh sehingga menjadi penerang kehidupan sementara kapak besar melambangkan kepribadian yang kuat, gagah berani, ksatria dan jujur. Adapun kain kafan melambangkan bahwa kelak, manusia akan menemui ajalnya.[103]

Berbagai paparan data tentang eksistensi kebudayaan *tembháng*

103 H. Ibnu Hajar, Budayawan Sumenep, wawancara langsung, (tanggal 22 Oktober 2020)

mamaca di Madura, khususnya di Sumenep, mengantarkan pada beberapa kesimpulan berikut; *Pertama*, kebudayaan ini merupakan akulturasi budaya Jawa dan Madura seperti tampak dalam bahasa yang digunakan dalam kitab atau layang, yakni Bahasa Jawa dan Madura. *Kedua*, dalam pelestariannya, *tembháng mamaca* di Sumenep juga difungsikan sebagai upacara ritual dalam ruwatan atau *rokat* untukmenghilangkan sial bagi orang yang mendapat sebutan *pandhábá*. *Ketiga*, budaya *tembháng mamaca* pada hakikatnya juga dapat diperhitungkan sebagai sebuah situs ideologis yang menjadi tempat bertemunya berbagai ideologi baik dalam rangka saling meniadakan, saling melengkapi, atau saling memperkaya. Ini kemudian akan membuahkan keseimbangan dalam harmoni yang terbingkai dalam estetisasi pergelaran. Di samping itu, *tembháng mamaca* menjadi khazanah budaya yang sangat kaya akan simbol, nilai-nilai agama, dan nilai moral tradisi lokal (*local wisdom*) sehingga sangat perlu dilestarikan eksistensinya.

Sayangnya, di tengah modernitas Madura saat ini, setidaknya dalam 10 tahun terakhir (2010-2020), eksistensi *tembháng mamaca* justru memprihatinkan karena berada dalam posisi ujung tanduk dan hampir punah sebab tiadanya proses regenerasi yang sukses. Di Sumenep, pelestarinya terdiri dari mereka yang sudah berusia tua atau lanjut usia. Hal ini tentu menjadi PR tersendiri bagi pemerintah daerah, khususnya Dinas Pariwisata Kebudayaan Pemuda dan Olahraga (Disparbudpora) Kabupaten Sumenep, untuk terus mempromosikan *tembháng mamaca* melalui berbagai terobosan strategis. Setidaknya, para penembang yang masih eksis perlu mendapat perhatian khusus serta didorong dan difasilitasi untuk terus melakukan regenerasi.

Walaupun tetap layak diapresiasi, apa yang telah dilakukan Disparbudpora Kabupaten Sumenep sejauh ini telah cukup memenuhi ekspektasi masyarakat Sumenep. Setidaknya, *tembháng mamaca* tidak pernah ketinggalan tampil setiap kali

pentas seni budaya tahunan digelar. Hanya saja memang, minat para pemuda untuk mempelajari budaya ini masih sangat minim, bahkan nyaris tidak ada sama sekali. Fenomena ini nyaris bisa dipastikan berhubungan dengan berbagai asumsi "miring" di kalangan pemuda yang menganggap *tembháng mamaca* tidak keren, ketinggalan zaman, dan kalah saing dengan budaya-budaya lokal lainnya. Karena itu, perlu ada inisiasi dari pemerintah daerah setempat untuk mendapatkan solusi sekaligus formula dalam rangka membangkitkan kecintaan terhadap budaya lokal *tembháng mamaca*. Ini misalnya dapat dilakukan melalui pembinaan yang intens, menggelar penyuluhan serta membuat kelompok pemuda dari setiap daerah baik dari daerah kepulauan maupun daratan.

d. *Topeng Dhalang*

Istilah *Topeng Dhalang* tidaklah asing bagi masyarakat Sumenep meski kebudayaan pentas seni teaterikal dengan topeng ini memiliki beberapa sebutan berbeda di berbagai daerah. Di Jawa Timur , misalnya, ia kerap kali disebut Wayang Topeng sementara di Jawa Tengah, ia lebih sering disebut Topeng Pedhalangan. Adapun penyebutan *Topeng Dhalang* dikarenakan keberadaan seorang dalang yang selama pertunjukan alur cerita sementara seluruh pemain di atas pentas memakai topeng atau dalam istilah lokal Madura disebut *tokop*. Dalang berperan membawakan jalan cerita dan dialog seluruh peran tokoh yang ditampilkan kecuali tokoh Punakawan (Semar, Gareng, Petruk, dan Bagong). Lakon yang dibawakan *Topeng Dhalang* Sumenep biasanya diangkat dari cerita Mahabharata atau Ramayana.[104]

Topeng Dhalang adalah seni pertunjukan berbentuk teater tradisional yang memadukan berbagai cabang seni seperti seni

104 SamsulHadi, Pelestari Budaya Pentas Seni *Topeng Dhalang* di Desa Slopeng Dasok Sumenep, wawancara langsung, (23 Oktober 2020)

drama, seni tari, seni musik, seni sastra, dan seni rupa. Dalam hal ini, Helena Bouvier menyatakan bahwa semua komunitas seni *Topeng Dhalang* yang pernah diamatinya secara langsung di Sumenep mengangkat lakon dari cerita Ramayana dan Mahabharata.[105]

Dalam sejarahnya, kebudayaan pentas seni *Topeng Dhalang* ternyata sudah ada dan berkembang dari kesenian keraton sejak abad ke-15 pada kerajaan Prabu Manakseyono, tepatnya di Desa Jambringin, Kecamatan Proppo, Kabupaten Pamekasan. Konon, Prabu Manakseyono inilah yang pertama kali memperkenalkan topeng di daerah Madura. Lima abad kemudian, pada abad ke-20, setelah kerajaan-kerajaan mulai menghilang dari bumi Madura, topeng Madura kembali menjadi kesenian rakyat hingga tahun 1950-an. Hal itu tercermin dari banyaknya kelompok kesenian topeng dan pengrajin topeng di berbagai pelosok Madura. Memasuki dasawarsa 1960-an, kerajinan topeng Madura mengalami kemunduran karena banyak para pengrajin yang meninggal dunia sementara generasi muda belum menguasainya. Barulah kemudian pada kisaran 1970-an, topeng Madura kembali bangkit atas jasa *dhalang* bernama Sabidin yang berasal dari Sumenep.[106]

Baisuni, salah satu budayawan Sumenep sekaligus mantan Kasi Kebudayaan Kabupaten Sumenep pada 1973-1994 dan saat ini tinggal di Desa Bangselok, Kecamatan Kota Sumenep, menuturkan bahwa pada masa sebelum 1990-an, kehidupan budaya seni pertunjukan *Topeng Dhalang* tersebar hampir di seluruh wilayah Kabupaten Sumenep. Namun demikian saat ini, seni pertunjukan *Topeng Dhalang* di Kabupaten Sumenep mulai surut dan hanya dapat ditemui di beberapa daerah kecamatan saja. Beberapa kelompok *Topeng Dhalang* tersebut bahkan ada yang relatif masih baru berdiri meski ada juga yang telah berusia

105 Bouvier, *Lebur ! Seni Musik dan Pertunjukandalam Masyarakat Madura.* , 118.

106 Ibid.,121.

lama. Keberadaan kelompok *Topeng Dhalang* di antaranya ada 1 kelompok di Kecamatan Kota Sumenep, 1 kelompok di Kecamatan Batang-Batang, 9 kelompok di Kecamatan Kalianget, 2 kelompok di Kecamatan Gapura, dan di 2 kelompok di Kecamatan Dasuk.[107]

Lebih lanjut dijelaskan bahwa dalam pertunjukannya, komunitas *Topeng Dhalang* menampilkan ciri khas masing-masing yang secara umum dapat dikategorikan menjadi dua gaya, yaitu: (1) *Topeng Temor;* dan (2) gaya *Topeng* Dasuk. Gaya *Topeng Temor* adalah bentuk pergelaran yang selalu dibawakan oleh kelompok-kelompok *Topeng Dhalang* di Kabupaten Sumenep wilayah timur meliputi Kecamatan/Kota Sumenep, Kecamatan Batang-Batang, Kecamatan Kalianget, dan Kecamatan Gapura. Sementara itu, gaya *Topeng* Dasuk merupakan bentuk pergelaran oleh kelompok *Topeng Dhalang* yang khusus hidup di Desa Slopeng, Kecamatan Dasuk, Kabupaten Sumenep.[108]

Dalam catatan Helena Bouvier, di Desa Slopeng, Kecamatan Dasuk, Kabupaten Sumenep, terdapat dua kelompok *Topeng Dhalang,* yaitu Rukun Perawas dan Rukun Pewaras. Kedua kelompok tersebut semula berasal dari satu induk, yaitu Rukun Perawas. Karena adanya perselisihan antaranggota, maka pada 1994, kelompok tersebut terpecah menjadi dua, yaitu Rukun Perawas sebagai kelompok tua dan Rukun Pewaras sebagai kelompok baru. Dalam perjalanan selanjutnya, kedua kelompok tersebut tetap saling mempertahankan gaya pertunjukan yang sama dari warisan para leluhurnya terdahulu. Tokoh leluhur yang diyakini sebagai pembangun gaya pertunjukan *Topeng Dhalang* Desa Slopeng adalah Lo Banjir dan Supakra.[109]

Secara visual, ada perbedaan yang ditampilkan pada masing-

107 Baisuni, Budayawan Sumenep, (23 Oktober 2020)

108 Bouvier, *Lebur ! Seni Musik dan Pertunjukandalam Masyarakat Madura.* , 122.

109 Ibid.

masing gaya pertunjukan antara *Topeng Temor* dan *Topeng* Dasuk. Ini utamanya tampak dari pemakaian tata busana atau yang dalam istilah lokal disebut *rape*' (kain penutup yang dilingkarkan pada pinggang) serta pada karakter topengnya. Selain itu, ini juga dapat dilihat dari sajian tari pembuka untuk mengawali pertunjukan sebelum pergelaran lakon atau cerita inti dibawakan.[110]

Dalam catatan Helena Bouvier yang lain diungkapkan bahwa bentuk tari pembuka pertunjukan yang lazim dan selalu dibawakan oleh kelompok *Topeng Temor* adalah Tari *Branya*'. Tari ini merupakan penampilan tari putra yang menggambarkan dua tokoh kembar bertopeng putih dan berkumis halus. Setelah itu, disusul penampilan tari kedua, *Potre Gémbhár,* yang menggambarkan dua tokoh perempuan bertopeng putih.[111] Hal senada diungkapkan oleh Ahmad Darus, seorang budayawan dan seniman tari yang berasal dari Desa Benasare, Kecamatan Rubaru, Kabupaten Sumenep. Menurutnya, Tari *Branya*' dalam tradisi *Topeng Temor* juga disebut dengan istilah Tari *Potre Gémbhár* dan sampai sekarang masih tetap dilestarikan. Bahkan, ada semacam kewajiban untuk menampilkannya dalam setiap pertunjukan *Topeng Temor*.[112]

Susunan pembuka ini cukup berbeda dengan tradisi *Topeng* Dasuk yang dalam sajian tari pembukanya biasa menampilkan Tari *Ghámbuh* yang kemudian disusul Tari *Klono Tonjong Seto*.[113] Dalam hal ini, Tari *Ghámbuh* disebut juga tari *Tameng* yang merupakan bentuk tari putra berpasangan bertema keprajuritan, memakai properti *kerres* (keris) dan *tameng* (perisai), dan dapat dibawakan dua penari atau lebih dalam jumlah genap tanpa memakai topeng. Tari *Ghámbuh/Tameng* secara fungsional termasuk dalam kategori

110 Baisuni, Budayawan Sumenep, wawancara langsung, (23 Oktober 2020)

111 Bouvier, *Lebur ! Seni Musik dan Pertunjukan dalam Masyarakat Madura. ,* 131.

112 Ahmad Darus, Budayan/Seniman Tari Sumenep, wawancara langsung, (23 Oktober 2020)

113 Bouvier, *Lebur ! Seni Musik dan Pertunjukandalam Masyarakat Madura. ,* 131.

tari pembuka pilihan, yaitu bentuk tari yang dipilih secara bebas dan tidak wajib ditampilkan dalam setiap pertunjukan *Topeng Dhalang* Dasok/Slopeng. Sementara itu, Tari *Klono Tonjong Seto* merupakan bentuk tari yang bertema kelana atau pengembaraan dan bersifat wajib ditampilkan dalam setiap pertunjukan *Topeng Dhalang* Dasok/Slopeng. Dengan kata lain, tari ini merupakan identitas gaya pertunjukan *Topeng* Dasuk.[114]

Dalam perkembangannya, ditemukan juga Tari *Branya' Rampak Prapatan* yang digagas oleh kelompok budaya seni *Topeng Dhalang* Rukun Perawas sebagai tari pembuka pilihan selain tari *Ghámbuh/ Tameng*. Ini tentu disesuaikan dengan selera estetika penikmat pertunjukan seni *Topeng Dhalang*. Tari hasil gubahan tersebut ditampilkan sebelum penampilan Tari *Klono Tonjong Seto* sebagai tari pembuka wajib yang sampai saat ini masih tetap dilestarikan. Tari ini menggambarkan kegagahan seorang ksatria yang sedang berlatih perang. Dengan demikian, Tari *Branya' Rampak Prapatan* merupakan karya tari monumental yang dapat dikatakan sebagai identitas kelompok *Topeng Dhalang* Rukun Perawas yang tidak ada di kelompok *Topeng Dhalang* Rukun Pewaras dan tidak ada juga di kelompok budaya seni *Topeng Temor*.[115]

Sementara itu, pilihan warna dalam aksesoris *Topeng Dhalang* erat kaitannya dengan watak yang dibawakan. Jika dideskripsikan, dominannya warna merah pada *topeng* mencerminkan sifat pemberani, sementara dominannya warna kuning pada keluhuran budi, warna hitam pada kebijaksanaan, warna hijau pada kelembutan, dan warna kuning emas pada keagungan.[116] Adapun gerakan tari dalam *Topeng Dhalang* meliputi gerakhalus, sedang, dan kasar. Dalam suatu pementasan, kesenian ini diawali dengan

114 Ahmad Darus, Budayan/Seniman Tari Sumenep, wawancara langsung, (23 Oktober 2020)

115 Khozinatur Rizkiyah, pemerhati Seni Tari di Slopeng Sumenep, wawancara langsung, (23 Oktober 2020)

116 Baisuni, Budayawan Sumenep, wawancara langsung, (23 Oktober 2020)

gánding pembuka yang disusul dengan Tari *Ghámbuh/Tameng* yang menggambarkan keperkasaan. Selanjutnya, tari ini disusul dengan tari *Branya' Rampak Prapatan* yang menggambarkan kegesitan dan kelincahan empat ksatria. Adapun tari ketiga, Tari *Klono Tunjung Seto*, menggambarkan seorang kesatria utusan dewa dari swargaloka yang ditugaskan memberi suri tauladan kepada para remaja.[117]

Dalam perkembangannya, budaya pementasan seni *Topeng Dhalang* di Sumenep lebih merupakan seni pertunjukan rakyat padahal dulunya, seni ini hanya terbatas dipentaskan di kalangan keraton. Belakangan, tradisi budaya ini dilaksanakan pada saat acara-acara tertentu seperti saat acara *walīmah* (tasyakkuran pernikahan), *rokat pandhábá*, *rokat tase'*, pelaksanaan nazar, dan acara lainnya sesuai kebutuhan orang yang mempunyai hajatan. Namun demikian pada umumnya, tradisi budaya ini dilaksanakan pada acara *slametan* pernikahan.[118]

Ada beberapa bagian inti dalam penampilan pementasan seni *Topeng Dhalang* yakni pemain topeng di panggung, dalang, perlengkapan, pemain musik, dan bagian teknisi. Tiap divisi saling berkaitan dan bekerjasama dengan divisi lainnya sebab jika tidak demikian, pertunjukan topeng tidak akan berjalan dengan lancar. Divisi teknisi, misalnya, harus menyesuaikan saat mematikan dan menyalakan lampu dengan alur yang dibawakan. Ada juga berbagai pilihan warna lampu dengan masing-masing simbol dan nuansa. Jika lampu berwarna merah tengah menyala, misalnya, ini menunjukkan bahwa lakon tengah menceritakan kisah-kisah kejelekan dan jika lampu berwarna putih, cerita berpindah pada kiash-kisah kebaikan. Sementara itu, lampu dalam keadaan mati

117 Khozinatur Rizkiyah, pemerhati Seni Tari di Slopeng Sumenep, wawancara langsung, (23 Oktober 2020)

118 Baisuni, Budayawan Sumenep, wawancara langsung, (23 Oktober 2020)

menunjukkan pergantian pemain atau menyesuaikan dengan alur cerita ketika pemain berperan dalam keadaan bermimpi.[119]

Durasi pementasan budaya seni *Topeng Dhalang* berlangsung antara 7-8 jam di waktu malam, yakni sekitar jam 21:00 s/d jam 03:00 sekitar subuh. Namun demikian jika pemilik *hajatan* meminta agenda *temangan* dan tari, pertunjukan ini baru akan digelar sejak jam 23:00 s/d jam 03:00 subuh. Batas akhir ini sengaja ditentukan karena dikhawatirkan mengganggu masyarakat yang sedang beribadah.[120] Sementara itu, panggung pementasan budaya seni *Topeng Dhalang* terbuat dari bahan kayu berukir yang posisinya lebih tinggi dari tempat penonton. Di samping panggung terdapat hiasan dan layar dari kain dengan beraneka gambar yang digulung di atas panggung agar mudah menggantikan gambar layar panggung sesuai cerita yang disampaikan. Selain itu, pementasan digelar di ruang yang terbuka yang sangat luas tanpa pagar atau penghalang seperti lapangan atau lahan sawah yang tidak ditanami agar penonton lebih leluasa menghadiri pementasan budaya seni *Topeng Dhalang.*[121]

Dari berbagai paparan di atas, tampak jelas bahwa pementasan budaya seni *Topeng Dhalang* di tengah modernitas Madura saat ini, khususnya di Sumenep, mengalami pergeseran fungsi. Awalnya ia lebih bernuansa ritual untuk acara *rokat* atau ruwatan, sementara saat ini lebih mengarah pada seni pertunjukan yang sifatnya sekuler. Namun demikian, ini tidak berarti bahwa budaya pentas seni *Topeng Dhalang* di Sumenep tidak layak dipertahankan. Sebaliknya, budaya ini harus tetap lestari dan mutlak diperlukan agar keberadaannya sebagai seni pertunjukan rakyat tradisional tidak punah dan dapat dinikmati oleh generasi-generasi berikutnya

119 Ibid.

120 Taufik, Pelakon Topeng Dhalang di Slopeng Dasuk Sumenep, wawancara langsung, (23 Oktober 2020)

121 Ibid.

Hal tersebut senada dengan apa yang disampaikan Bapak Bambang Irianto selaku Kepala Dinas Pariwisata Kebudayaan Pemuda dan Olahraga (Disparbudpora) Kabupaten Sumenep. Menurutnya, terdapat ciri khas *Topeng Dhalang* yang dimiliki Kabupaten Sumenep, yaitu kemasan topeng yang di dalamnya memuat sebuah cerita dan mirip dengan wayang sebagai warisan dari para leluhur. Adapun agenda pelestarian seni budaya *Topeng Dhalang* agar bisa diterima dan dicintai generasi muda, Bambang Irianto dan timnya mengeksekusi program tersebut dengan malakukan sosialisasi perihal kesenian *Topeng Dhalang* di sekolah-sekolah negeri/swasta melalui materi budaya lokal. Lebih jauh, menurutnya, *Topeng Dhalang* di Sumenep merupakan kesenian yang harus dipatenkan sehingga nantinya bisa dilabeli sebagai identitas khas milik KabupatenSumenep.[122]

Bambang Irianto menegaskan bahwa sebagai wujud konkrit kepedulian dan apresiasi pemerintah daerah terhadap kesenian budaya *Topeng Dhalang*, direncanakan akan ada penampilan 1.000 *Topeng Dhalang* dalam perayaan Hari Jadi Sumenep ke-751 yang sedianya akan diselenggarakan 31 Oktober 2020 lalu. Sayangnya, rencana tersebut dilaksanakan secara virtual di tengah situasi pandemi Corona atau *Corona Virus Disease* (Covid-19). Terlepas nantinya perubahan rencana tersebut bisa terwujud atau tidak, pihak pemerintah daerah melalui Disparbudpora Kabupaten Sumenep berkomitmen akan terus mendukung pelestarian budaya kesenian yang ada di Sumenep, termasuk *Topeng Dhalang*.[123]

e. Ludruk

Sebagaimana disampaikan Helene Bouvier, pentas budaya kesenian Ludruk merupakan pertunjukan teater musikal tanpa

122 Bambang Irianto, Kepala Dinas Parawisata Kebudayaan Pemuda dan Olahraga, wawancara langsung, (15 Oktober 2020)

123 Ibid.

topeng dan hingga saat ini sangat populer di daerah Sumenep. Secara terminologi, nama kesenian ini berubah-ubah dan berasal dari Bahasa Jawa yang kemudian diserap oleh Bahasa Indonesia. Terdapat dua istilah mengenai ludruk dalam kultur Jawa, yakni ludruk dan ketoprak.[124] Menurut Killiaan dalam karya Helene Bouvier, di dalam Bahasa Madura, ludruk berarti tukang lelucon atau *con-locon*.[125]

Sementara itu, Sedyawati sebagaimana dikutip oleh Henrikus Supriyanto menyatakan bahwa sebagai produk budaya lokal, Ludruk merupakan seni pertunjukan yang khas bagi rakyat Jawa Timur dengan karakteristik yang tidak ditemukan dalam seni tradisional lain.Ciri khas yang dimaksud antara lain: (1) Pertunjukan Ludruk dilakukan secara improvisatoris tanpa persiapan naskah; (2) Ludruk memiliki pakem/konvensi sebagai berikut: (a) terdapat pemeran wanita yang diperankan oleh laki-laki; (b) memiliki lagu khas berupa kidungan *jula-juli*; (c) diiringi musik berupa tabuhan gamelan berlaras *slendro* dan *pelog*; (d) pertunjukan dibuka dengan tari *ngremo*; (e) terdapat adegan *bedayan*; (f) terdapat sajian/adegan lawak/*dagelan*; (g) terdapat selingan travesti dengan berjoget ringan sambil melantunkan kidungan *jula- juli*; (h) lakon diambil dari cerita rakyat, cerita sejarah, dan kehidupan sehari- hari; dan (i) terdapat kidungan, baik kidungan tari *ngremo*, kidungan bedayan, kidungan lawak, dan kidungan adegan.[126]

Menurut Kasiyanto Kasemin, struktur pementasan ludruk dari zaman awal kemerdekaan sampai sekarang tidak mengalami perubahan yang signifikan.[127] Ini menunjukkan bahwa pentas

124 Bouvier, *Lebur ! Seni Musik dan Pertunjukandalam Masyarakat Madura.* , 132.

125 Ibid., 133.

126 Henrikus Supriyanto, *Lakon Ludruk Jawa Timur*, (Jakarta: Gramedia Widia Sarana Indonesia, 1992), 23-24.

127 Kasiyanto Kasemin, *Ludruk Sebagai Teater Sosial: Kajian Kritis Terhadap Kehidupan, Peran dan Fungsi Ludruk Sebagai Media Komunikasi,* (Surabaya: Airlangga University Press, 1999), 199- 20.

budaya kesenian Ludruk mempunyai kekhasan tersendiri utamanya dalam memperteguh eksistensinya di tengah percaturan kesenian budaya modern saat ini. Bisa jadi, di daerah- daerah lain, pentas budaya kesenian tradisional Ludruk telah punah dikikis perkembangan zaman. Namun demikian, Ludruk masih eksis sampai saat ini di beberapa wilayah di Sumenep untuk menyajikan hiburan dalam acara resepsi pernikahan atau acara seremonial lain sesuai keinginan pemilik hajat. Salah satu kelompok Ketoprak/ Ludruk di Sumenep yang terkenal adalah Rukun Famili dan Rukun Karya yang sama-sama berasal dari Desa Tanjung, Kecamatan Saronggi, Kabupaten Sumenep.

Dari segi permainan kata, mimik, gerak badan serta riasan wajah yang berwarna hitam dan putih, pentas budaya kesenian Ludruk Sumenep dilhami oleh unsur *dagelan ajhing* lama.[128] *Ajhing* merupakan *slametthán kona* (ritus lama) yang diselenggarakan di makam keramat. Acaranya terdiri dari satu Tari *Ghámbuh* yang diperankan dua orang penari laki-laki dan satu Tarian *Ronggeng* yang diperankan dua laki-laki berbusana perempuan. Adapun para tokoh dalam adegan cerita *ajhing* ini adalah tuan (sudah pasti orang Belanda), *pasoroopas* (pesuruh tuan), Raden Abupati (*Bhupate*; kedudukan tertinggi yang didapat kaum pribumi dalam pemerintahan semasa penjajahan Belanda),[129] *konieran* (pelawak dan pasoro *papate*), dua orang *dhin-radhin* (Raden), dua orang *ronggeng* serta *mantre tandhá'* (tukang tari).[130] Oleh karenanya,

128 *Ajhing* adalah suatu pertunjukan bernuansa do'a pembawa kebaikan dan keagamaan yang dimainkan oleh sekelompok laki-laki dan diiringi oleh orkes *Saronen*. Secara berturut-turut, dipentaskan Tari *Baladewa*, Tari *Ronding,* kemudian diikuti *dagelan* tentang kehidupan sehari-hari dan adegan yang dipetik kisah seribu satu malam. Lihat, Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, *Aneka Ragam Kesenian Sumenep*, (Surabaya: Departemen P&K, 1986), 213-214

129 Kedudukan tertinggi yang didapat oleh kaum pribumi dalam pemerintahan semasa Penjajahan Belanda

130 Bouvier, *Lebur! Seni Musik dan Pertunjukan dalam Masyarakat Madura. ,* 136.

keberadaan pentas budaya kesenian Ludruk tradisional ini dapat dikatakan telah memberi warna dan sentuhan-sentuhan tersendiri di hati para penggemarnya maupun masyarakat secara luas. Dari situ, tanpa disadari, budaya kesenian Ludruk telah menjadi media dalam jalinan interaksi masyarakat.

Sejauh pengakuan masyarakat yang menggemari pertunjukan tersebut, mereka rela menghabiskan malam untuk menonton budaya kesenian Ludruk karena kemasannya yang menarik dengan beberapa jenis sajian seperti tari- tarian, lawakan, dan drama. Di Sumenep sendiri, Ludruk adalah kegiatan khas kaum laki-laki sebab peran perempuanpun dimainkan laki-laki. Para pemain juga merangkap sebagai komedian alias *con-locon* (lelucon) untuk menghibur para penonton bahkan kerap membuat mereka terpingkal-pingkal dengan kontek dialog maupun adegan yang diperankan sehingga bisa menjadi obat penghilang stress bagi mereka yang setiap harinya terbebani oleh pekerjaan- pekerjaan menumpuk.[131] Sementara itu, para penyanyi dan penari ambil bagian secara berselang-seling dan setiap kali seorang pemain masuk panggung, ia melakukannya sambil menari. Satu rombongan ludruk terdiri dari ± 60 orang dengan rincian 16 pemain musik, 28 aktor (pemain), 6 penari dan 10 penanggungjawab perlengkapan.[132]

Berbagai data di atas cukup gamblang menunjukkan bahwa pementasan budaya seni *Ludruk* yang masih tetap eksis di tengah percaturan kesenian budaya modern saat ini, khususnya dengan kekhasan drama teater tradisional, seakan memberi pelajaran berharga bahwa hidup mati sebuah seni pertunjukan tidak pernah tergantung kepada pemerintah atau kepada institusi terkait yang mendapat amanah untuk menanganinya. Artinya, pemerintah

131 Mahmudi, Pecinta Pentas Seni Ludruk, wawancara langsung, (25 Oktober 2020)

132 Baisuni, Budayawan Sumenep, wawancara langsung, (23 Oktober 2020)

daerah maupun institusi terkait hanya berperan sebagai pemicu awal kelestarian atau kepunahan eksistensi sebuah kesenian.

Ini sekaligus juga menegaskan bahwa bukan kekuatan besarlah yang menjamin kelangsungan hidup sebuah produk kebudayaan. Dengan kata lain, yang bisa menjamin kelestarian sebuah produk kebudayaan dalam era kapitalisme global ini adalah para pewaris aktif dan pasar (baca: pewaris pasif). Apabila para pewaris aktif masih mempertahankan dan memeliharanya dengan baik, maka sebuah produk kesenian akan tetap hidup. Selama pasar (penikmat, pewaris pasif) masih membutuhkan dan mengapresiasinya, produk kesenian apapun akan bertahan sebagai komoditas yang memiliki arti ekonomis sehingga para pewaris aktifnya dapat memperoleh rezeki darinya. Sebaliknya, apabila pasar tidak lagi menggemari dan membutuhkannya, ia hanya akan bertahan sebagai media reuni bagi para pewaris aktifnya saja, sebatas menjadi sesuatu yang dicintai dan diapresiasi secara pribadi dengan nilai ekonomis yang sangat rendah. Hal ini juga berlaku pada budaya kesenian *Ludruk* tradisional di Sumenep.

Ada tiga komponen penting yang dapat mempertahankan kehidupan suatu bentuk seni pertunjukan, termasuk budaya kesenian Ludruk, yaitu: *Pertama*, memiliki pewaris aktif yang memiliki komitmen kuat untuk melestarikan seni pertunjukan yang digelutinya. Ludruk mempunyai pewaris aktif yang cukup setia, dan itulah yang membuat budaya ini dapat bertahan di tengah percaturan kesenian budaya modern saat ini. *Kedua*, memiliki pewaris pasif yang cukup setia untuk datang dan membeli pementasan karena pewaris pasif adalah pasar yang dapat mendukung keberadaan sebuah seni pertunjukan. Sejatinya, budaya kesenian Ludruk masih memiliki penikmat yang fanatik. *Ketiga*, ada campur tangan pemerintah. Khusus di Sumenep, melalui Dinas Pariwisata Kebudayaan Pemuda dan Olahraga (Disparbudpora) Kabupaten Sumenep, pementasan budaya

kesenian Ludruk menjadi kebanggaan para pewarisnya, karena keduanya menjadi penyangga identitas lokal pemiliknya. Terlebih pemerintah daerah Sumenep, bisa dipastikan setiap tahun selalu menyeguhkan pentas budaya kesenian di Sumenep, termasuk pementasan budaya kesenian Ludruk di dalamnya.

f. *Ojhung*

Budaya *ojhung* merupakan upacara ritual keagamaan khas Sumenep yang dikaitkan dengan adanya hal-hal *ghaib* dan kekuatan supranatural dengan tujuan meminta hujan. Uniknya, ritual ini didahului dengan pertarungan 'terencana' dua orang laki-laki menggunakan rotan atau tongkat sebagai senjata di tangan kanan dengan lengan kiri dibungkus karung goni serta diikat dengan tali untuk menangkis pukulan lawan. Dengan kata lain, budaya *Ojhung* ini digunakan sebagai ritual meminta hujan melalui pertarungan yang dilakukan dua orang lelaki menggunakan alat pukul dari rotan/tongkat.

Hanya segelintir orang yang mengetahui asal-muasal lahirnya budaya *Ojhung* ini walaupun keberadaannya sampai saat ini masih dilestarikan, utamanya di Kecamatan Batuputih Kabupaten Sumenep. Ketua Tim Ahli Cagar Budaya Kabupaten Sumenep, Tadjul Arifien R, menuturkan kepada peneliti bahwa dalam sejarahnya, konon daerah Batuputih merupakan salah satu daerah yang selalu dilanda kekeringan sehingga banyak ternak mati, panen sering gagal, dan angka kriminal meninggi. Saat itu, tersebutlah empat orang laki-laki yang tengah mencari air di sebuah wilayah pedesaan tandus yang penuh dengan batu kapur. Mereka tengah memperebutkan sebuah sumur yang airnya hanya tersisa sedikit dan cukup digunakan satu orang saja. Kedua orang di antaranya bertarung mengenakan pakaian seperti yang dilestarikan hingga saat ini sedang dua lain berperan sebagai wasit dan seakan memberi ketentuan bahwa siapa yang lukanya lebih sedikit, dialah

yang menjadi pemenang dan berhak atas air di sumur tersebut. Pertarungan berjalan cukup lama dan tanpa diduga, turunlah hujan dengan sangat lebat sehingga alih-alih melanjutkan pertarungan, keempatnya justru bersuka cita penuh kegembiraan. Sejak saat itulah, budaya *Ojhung* dipercaya penduduk setempat sebagai ritual untuk memanggil hujan.[133]

Lebih lanjut, Tadjul Arifien R menceritakan bahwa saat ini, ritual *Ojhung* sudah jarang dilakukan masyarakat Batuputih karena peminatnya menurun. Namun demikian, ini tak berarti bahwa upaya pelestarian budaya tersebut tidak ada sama sekali, hanya saja proses proses regenerasi dan animo di kalangan anak muda memang terbilang sangat minim. Mayoritas pelaku budaya *Ojhung* terdiri dari kalangan orang tua yang sudah berumur. Ini menurutnya dilatarbelakangi oleh banyak faktor yang di antaranya adalah sebagai berikut: (1) Di kalangan anak muda, budaya *Ojhung* belum dilirik sebagai aset budaya lokal yang berharga dan menarik untuk disandingkan dengan budaya lokal lainnya; (2) Kecanggihan teknologi yang memungkinkan lancarnya proses irigasi nyaris meniadakan kekhawatiran akan kekurangan air ketika hujan tidak turun. Masyarakat Batuputih secara khusus sudah cukup mudah mendapatkan air untuk kebutuhan pokoknya. Kebanyakan dari mereka sudah memiliki sumur pribadi dan banyak juga yang sudah menggunakan PDAM.[134]

Dalam perkembangannya, budaya *Ojhung* ini tidak hanya dimaknai sebagai upacara ritual meminta hujan saja, tetapi juga sebagai budaya dan seni pertunjukan rakyat yang bertujuan menghibur. Ini utamanya diperkuat dengan iringan alat musik *thug-thug* yang terbuat dari kayu *glondongan* dengan bagian tengah yang dilubangi untuk menciptakan suara mirip alat musik *tong-tong* yang

133 Tadjul Arifien R, Ketua Tim Ahli Cagar Budaya Kabupaten Sumenep, wawancara langsung, (27 Oktober 2020)

134 Ibid.

terbuat dari *perreng* (bambu). *Thug-thug* sengaja digunakan untuk menghidupkan suasana dan menambah kemeriahan pentas budaya seni *Ojhung*. Apabila tidak ada instrumen musik pengiring, biasanya wasitlah yang bernyanyi sendiri sampai pertandingan berlangsung.[135]

Sementara itu dalam praktiknya, budaya kesenian *Ojhung* ini kerap kali ditampilkan atau disandingkan dengan tradisi *rokat bumi/dhisa* (sedekah bumi), pelaksanaan nazar, dan keperluan lain sesuai hajat seorang tuan rumah. *Ojhung* mementaskan dua orang pemain dan seorang wasit. Masing- masing pemain memiliki senjata dari rotan/berbentuk tongkat dengan panjang 110 cm sebagai alat pukul. Siapapun bisa menjadi aktor di 'laga' ini, baik lelaki atau perempuan remaja hingga usia dewasa. Aksesoris lain yang digunakan oleh pemain budaya kesenian *Ojhung* ini adalah *bhukot* yang terbuat dari karung goni dan sabut kelapa sebagai kerangkanya sebagai pelindung kepala. Para pemain *Ojhung* juga menggunakan sebuah *tangkes* di tangan kanannya yang berfungsi menangkis atau membuang pukulan- pukulan dari lawan.[136] Beberapa deskripsi tersebut demikian menunjukkan betapa *Ojhung* banyak menonjolkan kekuatan fisik dari pemainnya. Selain itu, bentuk penyajian kesenian ini sarat dengan unsur magis, baik dari pemain *Ojhung* sendiri maupun suasana ketika *Ojhung* ini mulai diparadekan pada khalayak penonton.

Selain kekuatan fisik, unsur kesenian dan ketangkasan dalam bertarung juga cukup tampak dalam *Ojhung* ini. Umumnya, pertunjukan seni *Ojhung* berlangsung selama tiga ronde. Namun demikian jika masing-masing pemain dianggap sudah tidak dapatmengontrol emosinya, wasit atau yang biasa disebut *babutto* berhak menghentikan pertandingan sehingga pertandingan tetap menarik untuk ditonton. Seperti halnya kesepakatan pelaku

135 H. Ibnu Hajar, Budayawan Sumenep, wawancara langsung, (22 Oktober 2020)

136 Ibid.

pertama seni ini, pemain yang paling banyak mengalami luka akibat pukulan-pukulan akan dianggap sebagai yang kalahakan dianggap kalah.[137]

Sementara itu, Hosen, seorang pemerhati kesenian budaya *Ojhung* di Sumenep menuturkan bahwa pelaksanaan *Ojhung* yang seringkali disandingkan dengan upacara tradisi *rokat bumi/dhisa* (sedekah bumi) biasanya dilaksanakan pada Bulan Oktober ketika hujan telah turun. Namun demikian, karena sifat alam tidak bisa selalu diprediksi dengan tepat, hujan terkadang baru turun pada Bulan November bahkan Desember, sehingga kesenian ini tidak terikat oleh waktu atau bulan tertentu, tetapi lebih bergantung pada peristiwa turunnya hujan. Begitu hujan-hujan pertama turun, setelah itulah *Ojhung* dilaksanakan/dipraktikkan oleh masyarakat setempat sebagai ungkapan rasa syukur mengingat asal-muasal kejadiannya di Kecamatan Batuputih yang sempat dilanda kekeringan hebat karena kemarau panjang.[138]

Alasan lain mengapa masyarakat sering menyandingkan *Ojhung* dengan upacara tradisi *rokat bumi/dhisa* (sedekah bumi) atau upacara lainnya adalah karena inti dari *rokat* tak lain untuk bersedekah dengan harapan orang lain mau mendoakan keselamatan tuan rumah atau mereka yang mempunyai hajat. Sebagai imbalann dan semacam ucapan terimakasih, disediakanlah berbagai macam suguhan makanan untuk disantap bersama maupun dibawa pulang. Dengan demikian, ada makna timbal balik (*resiprositas*) dari penyelenggaraan *rokat*, yaitu sedekah sebagai pemberian dan doa sebagai hadiah.[139]

Dalam banyak hal, detail-detail dalam *Ojhung* yang bernuansa ritual memang berada di luar nalar/logika manusia normal. Namun

137 Ibid.

138 Hosen, pemerhati budaya kesenian *Ojhung,* Desa Juruan, Kecamatan Batuputih, wawancara langsung, (31Oktober 2020)

139 Ibid.

demikian, unsur penting yang perlu diperhatikan adalah sikap dasar spiritual yang bernuansa religi, bukan intelektualitas. Tidak heran dalam tradisi ritual apapun, termasuk *Ojhung*, terdapat *slametan* berupa sesaji sebagai bentuk persembahan atau pengorbanan kepada Sang Khalik. Aktivitas menghidangkan sesaji, menurut Robertson Smith seperti yang dikutip oleh Koentjaraningrat, bermakna dorongan akan munculnya rasa solidaritas dengan para dewa yang dianggap sebagai komunitas istimewa. Hal senada juga ditegaskan Preusz bahwa pusat dari religi dan kepercayaan adalah ritus atau upacara.[140]

Seperti halnya beberapa ragam kesenian rakyat lain yang telah dipaparkan, eksistensi dan popularitas *Ojhung* dewasa ini mengharuskan upaya serius dan sinergi berkelanjutan dari berbagai pihak untuk menggalakkan pelestariannya. Ini tentu saja tidak menjadi tanggung jawab tunggal Dinas Pariwisata Kebudayaan Pemuda dan Olahraga (Disparbudpora) Kabupaten Sumenep yang sebenarnya bukan tidak menyadari potensi seni ini di satu sisi dan keprihatinan atasnya di sisi lain. Intervensi pada budayawan, pendidik dan lembaga pendidikan, hingga *influencer* lokal juga tak kalah penting untuk bersama-sama menyelematkan kesenian satu ini dari kepunahan dan melestarikannya di kalangan generasi milenial.

g. *Sintong*

Dari sekian banyak kesenian budaya di Sumenep, kesenian ini barangkali terbilang paling asing bagi dan paling tidak populer. *Sintong* sebenarnya merupakan salah satu warisan kesenian budaya khas Sumenep yang hidup dan berkembang di kalangan kaum pinggiran. Dalam catatan Helen Bouvier, budaya kesenian ini konon pernah eksis di Kecamatan Pasongsongan, Kabupaten

140 Koentjaraningrat, *Sejarah Teori Antropologi Jilid II*, (Jakarta: UI Press, 1990), 58.

Sumenep.[141] Namun demikian seiring berjalannya waktu, budaya kesenian ini sejak 2017 hanya hidup di Desa Ambunten Tengah, Kecamatan Ambunten, Kabupaten Sumenep.

Alih-alih merupakan pertunjuakn ritual, Kesenian *Sintong* merupakan perpaduan dari beberapa unsur seni yaitu seni musik, tari, dan olah vokal. Dalam sejarahnya, *Sintong* masih mengundang kontroversi karena belum ditemukan literatur tertulis yang sifatnya kuno dan otentik tentang keberadaannya. Riwayat tentang kesenian ini hanya beredar secara lisan meski bersumber dari banyak kepala.

Ditinjau dari akar katanya, kata *sintong* diderivasi dari Bahasa Madura *settong* yang diambil dari kata *wang-awang settong,* menyatukan diri dengan Tuhan.[142] Ia berisi gerak tarian dan syair yang sarat akan nilai-nilai religius, etika, dan nilai-nilai kehidupan sosial. Syair yang dikidungkan berasal dari Kitab *al-Barzanji Asrafal Anām* yang memuat ayat-ayat al-Quran, puji-pujian kepada Allah SWT dan nabi Muhammad SAW, serta tuntunan hidup dalam beribadah kepada Allah SWT.[143]

Dalam keterangan Ibnu,[144] ada dua versi asal-muasal kesenian *Sintong* ini. *Pertama* adalah bahwa *Sintong* diciptakan pertama kali oleh Sunan Muria yang kemudian dibawa oleh keturunannya yang banyak menyebar di Pulau Madura, khususnya Sumenep, untuk mendakwahkan agama Islam. Salah satu keturunannya adalah Syekh Achmad Baidhawi atau yang lebih terkenal di kalangan masyarakat Sumenep sebagai Pangeran Katandur. *Kedua*, *Sintong* pertama kali dibawa ke Sumenep sekitar abad 17-18 M .oleh seorang penduduk Lampung Prongpong, Desa Kecer, Kecamatan Dasuk,

141 Bouvier, *Lebur! Seni Musik dan Pertunjukan dalam Masyarakat Madura.* , 188.

142 Shofia Amalia, "Bentuk dan Fungsi Lailatul Iqni dalam Kesenian Sintong di Dusun Batang, Desa Ambunten Tengah, Kecamatan Ambunten, Kabupaten Sumenep", (Skripsi: UNESA Surabaya, 2017), 4.

143 Ibid.

144 H. Ibnu Hajar, Budayawan Sumenep, wawancara langsung, (22 Oktober 2020)

dalam rangka persiapan perang dengan menjelajahi Aceh, Minang sampai Riau. Setelah pulang ke Prongpong, ia mengajarkan syair tersebut hingga menjadi tembang rutin yang terus berkembang seperti halnya Saman dan Sandur.

Ibnu menegaskan bahwa ia pribadi lebih condong pada versi pertama. Hanya saja, ia sedikit 'keberatan' dengan sosok Sunan Muria mengingat di antara personil Wali Songo, Sunan Muria dikenal sebagai sosok yang sangat anti terhadap musik. Tokoh Wali Songo yang menggunakan dan mengkombinasikan musik dalam kerja dakwahnya adalah Sunan Kudus, sehingga menurutnya, lebih dimungkinkan bahwa keturunan Sunan Kudus- lah yang banyak tersebar dan menyebarkan Islam di Madura, khususnya Sumenep.[145]

Di sisi lain, Syaf Anton[146] berkomentar bahwa dua versi asal-muasal *Sintong* di Sumenep tersebut bisa jadi sama-sama berkontribusi mengingat kehidupan seni tradisi bisa hidup dan berkembang di mana saja dan selalu ada hubungan serta keterkaitan dengan seni tradisi di luar Madura. Menurutnya, seni tradisi apapun tidak bisa hidup tanpa pengaruh kekuatan tradisi lain. Bahkan, *folklore* (cerita rakyat) Madura pun kebanyakan dipengaruhi dari tradisi luar sehingga apa dan bagaimana kehidupan seni tradisi bisa saja diklaim oleh siapapun karena wilayah terdekatnya saling mempengaruhi. Ia kemudian mencontohkan gerak tari *ruddat* dalam *Sintong* yang mirip sekali dengan tari Samman Aceh, meski terdapat perbedaan dalam gerak tangan. Tarian dari kesenian *Sintong* sendiri sangatlah indah, dinamis, ritmis, dan harmonis walaupun yang bermain rata-rata sudah lanjut usia.[147]

Lain dari itu, *Sintong* juga memiliki struktur bentuk yang

145 Ibid.

146 Syaf Anton, Pemerhati Kesenidan dan Kebudayaan Sumenep, wawancara langsung, (18 Oktober 2020)

147 *Ibid.*

unik, utamanya dalam penyajian yang memadukan beberapa unsur seni mulai dari musik, tari, dan olah vokal. Syair dan lagunya merupakan perpaduan dari selawat berbahasa Arab dan Bahasa Madura. Sementara itu, unsur gerak tarinya terlihat mirip dengan gerakan *ruddat*, samman, dan pencak silat yang hanya dimainkan oleh penari laki-laki sehingga gerakan *Sintong* menghasilkan perpaduan yang apik melalui gerakan tangkas, rancak, lincah, dan dinamis. Ini juga didukung dengan digunakannya alat musik perkusi yang terdiri dari gendang besar, gendang kecil, dan jidur.[148]

Dalam perjalanannya, kesenian *Sintong* sempat mengalami kemandegan selama ± 20 tahun dan baru mulai digandrungi kembali oleh khalayak publik pada 2017. Ketika itu, seorang kiai bernama KH. Suhail bin Imam memerintahkan agar kesenian Islam yang unik dan menarik ini disajikan dalam dalam acara Hari Perdamaian Internasional pada l8 Oktober 2017 di Pondok Pesantren Annuqayah Guluk-Guluk Sumenep Madura. Tidak tanggung-tanggung, acara tersebut menghadirkan Presiden Indonesia, Bapak Ir. H. Joko Widodo, sebagai tamu utamanya.[149]

Terkait kejadian ini, Bapak Zaini, seorang pelestari Sintong dari Ambunten, menuturkan bahwa pasca acara perdamaian tersebut, budaya kesenian *Sintong* kembali mendapat tempat di hati khalayak publik, terutama bagi masyarakat lokal Sumenep. Ini khususnya tampak dari kelompok kesenian Sintong *Al-Jami'atus Sholihin* pimpinan Bapak Nur. Mayoritas anggota kelompok ini berdomisili di Dusun Batang, Desa Ambunten Tengah, Kecamatan Ambunten, Kabupaten Sumenep. Melalui kelompok ini, budaya kesenian

148 Observasi tidak langsung (melalui media Youtube) yang dipublikasikan oleh kanal youtube "*Madura Vacation*" pada acara "Pementasan Musik Sintong" di lapangan Gotong-Royong Sumenep (1 November 2019)

149 Lihat dalam situs https://jejak.co/vakum-selama-20-tahun-sintong-kembali-digandrungi/ (Diakses pada 1 November 2020)

Sintong kembali dilestarikan secara rutin dan dilaksanakan setiap Malam Jum'at dengan 1sistem arisan mingguan.[150]

Lebih lanjut, Bapak Zaini menuturkan bahwa dalam pementasannya, penari *Sintong* terbagi menjadi 2 baris ke belakang dengan formasi berjejer dan berhadapan. Adapun gerakan-gerakan dalam *Sintong* didasarkan pada pola pembagian tubuh, yaitu pola dasar tangan, pola dasar kepala, dan dan pola dasar kaki. Selain itu,ada juga gerakan dasar *singget* (gerakan peralihan yang digunakan sebagai penghubung antara satu gerak dengan gerak yang lain). Dinamika gerak tari *Sintong* utamanya berasal dari gerakan tangan yang gemulai dan mampu memperindah tarian dengan hanya berbekal 2 pola gerak kepala, yaitu *aonggu' (*menunduk) dan *aoweng* (geleng kepala), serta 3 pola gerak kaki, yaitu *simpuh*, *tanjak*, dan *junjungan*. Sementara itu, pola gerak tangan dalam *Sintong* memiliki 10 variasi yang berbeda yakni salam, *alambhay*, berkacak pinggang, *tandha'*, *nyo'on*, bumi langit, *ngapora*, *molong*, nembak, dan *sèrep tok-tok*.[151]

Terkait unsur gerak tari dalam *Sintong*, Bapak Zaini menjelaskan bahwa mayoritas gerak yang ditampilkan adalah gerak saling merespon dan gerak maknawi seperti memohon, memberi, dan menerima. Gerak maknawi biasanya digunakan sebagai gerakan simbolis dari syair yang dilagukan. Selebihnya adalah gerak murni yang digunakan untuk kepentingan estetis semata. Gerakan tari kesenian budaya *Sintong* sama seperti ciri gerak pada seni Islam lainnya yang cenderung ke arah kekompakan, keseragaman, kerjasama, dan terdapat banyak pengulangan. Adanya 2 kubu yang saling berhadapan dan saling merespon menyimbolkan nilai toleransi dalam bermasyarakat.[152]

Sementara itu, Bapak Nur, pimpinan kelompok kesenian budaya

150 Bapak Zaini, Pelestari Kesenian Budaya Sintong di Ambunten Sumenep, wawancara langsung, (1 November 2020)

151 Ibid

152 Ibid.

Sintong Al-Jami'atus Sholihin, mengatakan bahwa ruang gerak dalam *Sintong* mayoritas bervolume sedang. Para pemainnya cenderung menundukkan pandangan 1/3 ke bawah sebagai simbol masyarakat Madura yang menjunjung tinggi nilai-nilai *andhap ashor* (adab kesopanan) dengan menundukkan pandangan ketika berbicara dengan orang yang lebih tinggi jabatan atau kekuasaannya maupun yang lebih tua umurnya. Di samping itu, karakter gerak dalam *Sintong* mayoritas bersifat lembut dan mengalir meski tetap ada aksen tangkas pada setiap perpindahan satu gerak ke gerak lainnya. Penekanan ini biasanya terjadi sesuai dengan tekanan lagu pada syair yang dibawakan persis seperti orang ketika sedang berzikir.[153]

Dalam hal iringan, kesenian budaya *Sintong* mempunyai 2 unsur iringan, yaitu iringan dari instrumen musik dan iringan dari syair yang dinyanyikan penembang. Instrumen musik yang dimaksud terdiri dari 2 *gendháng kene*' (gendang kecil) yang biasa disebut *jidur* dan 1 *gendháng rajā* (gendang besar) yang biasa disebut *bedug*. Ketiga instrumen tersebut terbuat dari kayu sawo serta kulit kambing dan sapi. Di samping itu, ada juga instrumen penunjang berupa alat musik kecil sejenis kentongan yang biasa dikenal masyarat lokal dengan *tong-tong ta'al,* (terbuat dari biji siwalan). Instrumen pendukung ini biasa dihiasi cat berwarna merah dan putih sebagai simbol bendera Indonesia yang menunjukkan betapa kesenian budaya *Sintong* memuat semangat nasionalisme dan patriotisme.[154] Selain itu, pertunjukan *Sintong* juga diiringi lantunan lagu/syair dari Kitab *Asrafal Anam* yang berbahasa Arab dan Madura. Syair *Sintong* biasa dinyanyikan oleh penembang yang disebut *hadi* dan berjumlah antara 2-3 orang dan memang dipilih karena suaranya yang merdu serta enak didengar.[155]

153 Bapak Nur, pimpinan kelompok kesenian budaya *Sintong* "Al-Jami'atus Sholihin", Wawancara langsung, (1 November 2020)

154 Bapak Zaini, pelestari Kesenian Budaya *Sintong* di Ambunten Sumenep, wawancara langsung, (1 November 2020)

155 Ibid.

Dengan demikian, kesenian budaya *Sintong* sebenarnya sarat dengan nilai-nilai religius dan pesan-pesan moral sehingga ia layak dipertahankan dan dilestarikan sebagai khazanah budaya lokal *(local culture)* di Sumenep. Hal ini sesuai dengan apa yang dijelaskan Soedarsono perihal klasifikasi fungsi seni pertunjukan, yaitu fungsi primer dan sekunder. Fungsi primer selanjutnya ia bagi menjadi tiga, yaitu (1) sebagai sarana ritual, (2) sebagai sarana pengungkapan pribadi atau biasa disebut sebagai sarana hiburan, dan (3) sebagai presentasi estetis. Adapun fungsi di luar ketiga fungsi primer tersebut ia anggap sebagai fungsi sekunder.[156] Dalam konteks ini, nilai-nilai yang terkandung dalam kesenian budaya *Sintong* telah memenuhi ketiga unsur dalam tataran fungsional dari seni pertunjukan yang dirumuskan oleh Soedarsono baik dalam fungsi primer maupun sekundernya.

Di samping itu, intensitas pertunjukan seni budaya *Sintong* yang secara rutin dilaksanakan setiap Malam Jum'at dalam sistem arisan mingguan pada komunitas kelompok kesenian budaya *Sintong Al-Jami'atus Sholihin* di Dusun Batang, Desa Ambunten Tengah, Kecamatan Ambunten, Kabupaten Sumenep, semakin menegaskan fungsi pertunjukan sebagai pengikat solidaritas. Ia terbukti mampu membangun komunikasi hingga mempererat tali persaudaraan antaranggota masyarakat. Apresiasi masyarakat maupun pihak-pihak tertentu terhadap pertunjukan *Sintong* membuktikan bahwa usaha revitalisasi sebuah kesenian mungkin saja terjadi meski sempat mengalami kepunahan atau kemandegan ± 20 tahun lamanya.[157]

156 RM. Soedarsono, *Seni Pertunjukan Indonesia di Era Globalisasi* (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2002), 170.

157 Lihat dalam situs website https://jejak.co/vakum-selama-20-tahun-sintong-kembali-digandrungi/(Diakses pada 1 November 2020)

4. Menakar Beragam Wisata Religi dan Upaya Pengembangannya di Sumenep[158]

a. *Asta* Jokotole

Asta atau *pasarean* Jokotole di Kampung Sa'asa, Desa Lanjuk, Kecamatan Manding, merupakan salah satu wisata religi tertua di Sumenep. Dari dulu, *pasarean* ini begitu dikeramatkan. Nama besar Jokotole yang melegenda merupakan salah satu sebab utama. Apalagi secara genealogi, Jokotole merupakan leluhur raja-raja Sumenep selanjutnya. Tentu, penghormatan pada sosok putra *sareyang* Pottre Koneng dan Adipoday ini sangat beralasan. Meski situsnya sudah hilang, lokasi *asta* tetap dirawat sebagai bagian penting dalam sejarah Sumenep sekaligus bentuk terima kasih pada seorang pendahulu sekaligus tokoh yang berperan dalam membangun Sumenep di masa lampau.

Pasarean salah satu menantu Raja Majapahit ini sempat dalam beberapa waktu tidak mendapat perawatan sehingga bagian pagar dan dinding bangunannya memprihatinkan. Namun demikian, menurut H. Yasin, penjaga atau juru kunci *Asta* Jokotole, renovasi area *asta* pernah dilakukan pada masa pemerintahan Bupati Ramdlan Siraj. Bahkan setiap tiga bulan sekali, pihak Disparbud (sekarang Disbudparpora) menurutnya selalu berkunjung dan memantau lokasi tersebut. Hal demikian juga masih dilakukan di masa sekarang, sehingga *Asta* Joko tole masih menjadi destinasi wisata religi yang ramai didatangi wisatawan.

b. *Asta* Sayyid Yusuf

Selain *Asta* Jokotole, *Asta* Sayyid Yusuf merupakan tujuan wisata religi lain bagi peziarah yang ingin mendoakan para ulama dan atau wali Allah yang dimakamkan di Kabupaten Sumenep. *Asta* Sayid Yusuf yang terdapat di Pulau Poteran, Kecamatan Talango,

158 Sumenepkab.go.id

Kabupaten Sumenep, menjadi salah satu destinasi wisata yang juga sering dikunjungi. Konon, tempat tersebut diyakini sebagai tempat peristirahatan terakhir Hadz Maulana Sayyid Yusuf bin Ali bin Abdullah Al Hasan, seorang keturunan Rasullulah SAW dan tokoh penyebar Islam di tanah air yang berasal dari Mekah.

Menurut sejarahnya, makam (*asta*) tersebut pertama kali ditemukan Sultan Abdurahman Pakunataningrat, salah satu raja Sumenep yang cukup terkenal. Ketika itu, Sultan Abdurrahman beserta rombongan prajurit bertolak dari Keraton Sumenep untuk menyebarkan agama Islam ke Pulau Bali. Dalam perjalanannya, Sultan Abdurahman dikejutkan oleh seberkas cahaya yang menuntun pada sesosok jenazah yang merupakan sumber dan asal cahaya tersebut.

Dibawalah jenazah tersebut ke Pulau Talango untuk dimakamkan. Ajaibnya, setelah proses pemakaan selesai dan sultan tengah berdoa, secara tiba-tiba jatuhlah selembar daun kelor dengan bertuliskan, "Hadz Maulana Sayyid Yusuf bin Ali bin Abdullah Al Hasan". Meyakini bahwa jenazah yang baru dimakamkannya adalah ulama dengan *karomah* luar biasa, Sultan Abdurahman kemudian membuatkan batu nisan atas nama beliau.

Hingga saat ini, hampir setiap hari, *Asta* Sayyid Yusuf tidak pernah sepi dari peziarah yang hendak berkunjung dan berdoa. Angka kunjungan biasanya naik drastis di momen-momen tertentu, seperti Bulan Maulid.

c. *Asta* Tinggi

Asta Tinggi adalah kawasan pemakaman khusus para pembesar, raja, dan kerabat raja yang terletak di kawasan dataran tinggi Bukit Kebon Agung, Sumenep. Dalam Bahasa Madura, *Asta* Tinggi disebut juga sebagai *Asta Rajâ* yang bermakna makam para *pangradjâ* (pembesar kerajaan) meliputi para raja, anak keturunan beserta kerabat-kerabatnya. Komplek pemakaman ini dibangun sekitar

1750 M. Pembangunannya direncanakan pada masa pemerintahan Panembahan Somala namun pelaksanaannya dieksekusi oleh Sultan Abdurrahman Pakunataningrat I dan Panembahan Natakusuma II. Arsitektur makam dalam kompleks ini sedikit banyak dipengaruhi oleh beberapa kebudayaan yang berkembang pada masa Hindu. Hal tersebut dapat dilihat dari penataan kompleks makam dan beberapa batu nisan yang cenderung pada nuansa masa awal Islam berkembang di tanah Jawa dan Madura.

Selain itu, pengaruh-pengaruh kebudayaan Tiongkok juga tampak dari beberapa ukiran pada kubah makam Kanjeng Tumenggung Ario Tirtonegoro, makam Kanjeng Tumenggung Ario Cokronegoro III dan makam Pangeran Pulang Djiwo. Adapun pengaruh arsitektur Eropa mendominasi bangunan kubah makam Sultan Abdurrhaman Pakunataningrat I dan makam Patih Mangun yang berada di luar *asta* induk. Di kawasan induk, semua sisi makam Sultan Abdurrahman Pakunataningrat I dipengaruhi gaya arsitektur klasik dengan kolom-kolom *iconic* yang tersebar di beberapa bagian, termasuk bagian kubah makam.

d. Masjid Jamik Sumenep

Masjid Jamik Panembahan Somala atau lebih dikenal dengan sebutan Masjid Jamik Sumenep merupakan salah satu di antara 10 masjid tertua dengan arsitektur yang khas di nusantara. Masjid tersebut saat ini menjadi salah satu *landmark* di Pulau Madura. Ia dibangun pada pemerintahan Panembahan Somala, Penguasa Negeri Sungenep XXXI setelah pembangunan Kompleks Keraton Sumenep dengan arsitek yang sama, yakni Lauw Piango.

Menurut catatan sejarah Sumenep, pembangunan Masjid Jamik Sumenep dimulai pada 1779 Masehi dan selesai 8 tahun kemudian, yakni 1787 Masehi. Bangunan ini merupakan salah satu pendukung keraton sebagai tempat ibadah bagi keluarga keraton dan masyarakat. Secara kronologis, masjid ini merupakan masjid kedua yang dibangun

keluarga keraton setelah pembangunan sebuah kompleks masjid yang berlokasi tepat di belakang keraton dan lebih dikenal dengan nama Masjid *Laju*. Masjid *Laju* sendiri dibangun oleh Kanjeng R. Tumenggung Ario Anggadipa, penguasa Sumenep XXI.

Arsitektur bangunan Masjid Jamik secara garis besar banyak dipengaruhi unsur kebudayaan Tiongkok, Eropa, Jawa, dan Madura. Salah satu yang paling tampak adalah pintu gerbang jalur masuk utama masjid yang menampilkan corak arsitektur Tiongkok. Adapun bangunan utama masjid secara keseluruhan menunjukkan sentuhan budaya Jawa, sementara bagian atap, pewarnaan pintu utama dan jendela dengan budaya Madura dan interior masjid serta *mihrab* dengan budaya Tiongkok.

Lain dari itu, Masjid Jamik Sumenep juga dilengkapi minaret setinggi 30 meter dengan desain arsitektur gaya Portugis yang terdapat di sebelah barat masjid. Minaret ini dibangun pada pemerintahan Kanjeng Pangeran Aria Pratingkusuma. Ada juga bangunan berbentuk kubah di sisi kanan dan kiri pagar utama. Pada masa pemerintahan Kanjeng Tumenggung Aria Prabuwinata, pagar utama yang masih cenderung tertutup dan dimaksudkan untuk menjaga ketenangan jema'ah dalam menjalankan ibadah diubah total berganti pagar besi.

5. Menakar Kebijakan Dalam Pengembangan Wisata Berbasis Komunitas

Asumsi dasar yang semestinya menjadi komitmen bersama adalah bahwa dengan pengelolaan yang profesional, pariwisata akan memiliki peran yang sangat strategis dalam pembangunan pemberdayaan komunitas di semua daerah di Indonesia. Salah satu kontribusi penting yang dapat disumbangkan dari pengembangan sektor pariwisata adalah pemberdayaan masyarakat atau komunitas lokal. Dengan tumbuh dan berkembangnya sektor pariwisata, diharapkan kantong-kantong kemiskinan dapat diminimalisir terutama di daerah yang potensial dijadikan kawasan wisata. Masyarakat seharusnya merasakan efek

pariwisata dalam kesehariannya dan menyadari bahwa pariwisata bukan hanya milik segelintir orang.[159]

Bercermin kepada pola konsumsi wisatawan, terutama mancanegara, dewasa ini banyak bermunculan wisatawan dengan minat khusus yang orientasinya tidak lagi terbelenggu keindahan alam semata, tetapi lebih pada interaksi baik terhadap budaya, masyarakat maupun alam setempat. Efektifitas dan wujud dari interaksi yang maksimal dapat direalisasikan melalui keunikan suatu kawasan, utamanya jika sebuah kawasan tertentu memiliki hal-hal yang tidak lazim dan berbeda dari keseharian para wisatawan.[160]

Keunikan tersebut dapat tertuang dalam suatu bentuk kebiasaan, aktivitas sehari-hari, ritual serta pola hidup yang harmonis dengan alam. Hal inilah yang disebut dengan eksotisme. Eksotisme didefinisikan sebagai sesuatu yang lain dari yang lain tetapi menarik untuk dilihat dan dinikmati. Ia dianggap sebagai sebuah paham yang mendorong seseorang untuk selalu mencari sesuatu yang beda dari yang biasa ad.[161]

Berlandaskan semangat untuk meningkatkan taraf kehidupan masyarakat serta menyikapi *trend* keinginan wisatawan untuk mencari sesuatu hal yang baru (eksotisme), konsep desa-wisata merupakan salah satu sarana untuk menyatukan kedua elemen tersebut. Terpeliharanya nilai-nilai tradisional di suatu desa merupakan salah satu daya tarik bagi wisatawan untuk tidak hanya berkunjung, namun juga tinggal dalam jangka waktu yang cukup lama di desa tersebut. Tidak diragukan lagi, hal ini akan menunjang proses *take and give* baik dari sisi sosial-budaya maupun perekonomian[162]

Desa-wisata pada dasarnya mempunyai dua komponen dasar, yaitu akomodasi dan atraksi. Dalam konsep ini akomodasi diartikan

159 Putra, *Eksotisme Sebagai Modal Dasar Pengembangan Desa Wisata*, Makalah (Yogyakarta: Diklat Pengelolaan Desa Wisata, 2002), hlm., 1.

160 Ibid

161 Ibid

162 Ibid

sebagai tempat tinggal penduduk yang disewakan kepada wisatawan. Sedangkan atraksi merupakan wujud keseharian penduduk desa serta *setting* fisik desa yang unik. Kondisi alam pedesaan yang masih alami dengan pertanian tradisionalnya banyak menarik kunjungan wisatawan terutama dari mancanegara. Rumah- rumah tradisional, kesenian, dan sepeda *onthel* yang mewarnai kehidupan pedesaan menjadi daya tarik tersendiri yang nyaris tidak ditemukan di tempat wisata konvensional. Wisatawan dapat beraktivitas seperti para petani yang membajak sawah, menanam padi, keliling kampung dengan naik gerobak yang ditarik sapi, memasak dengan kayu serta kehidupan sehari-hari masyarakat pedesaan.[163] Dari sini, tidak menutup kemungkinan menyulap suatu lahan dan menjadikannya kawasan wisata yang ber-*setting* desa dengan sedemikian rupa mengatur fisik kawasan hingga menyerupai suatu perkampungan atau desa wisata.

Pengembangan konsep desa wisata dinilai sangat efektif dalam rangka mengenalkan serta memberi peluang sebesar-besarnya kepada masyarakat pedesaan untuk memahami esensi dunia pariwisata serta menikmati hasil darinya. Bagi daerah-daerah yang memiliki karakteristik dan keunikan terutama dalam keseharian masyarakat desa, pengembangan konsep ini sangat direkomendasikan. Ada sedikitnya tiga keuntungan utama ketika mengaplikasikan konsep ini pada suatu daerah.

Pertama, dengan adanya desa wisata, pengelola ditantang menggali dan mempertahankan nilai-nilai adat budaya yang telah berlangsung selama puluhan tahun di desa tersebut. Lestarinya nilai-nilai budaya merupakan daya tarik utama bagi wisatawan. Suatu desa tidak akan menarik jika tidak memiliki budaya, adat istiadat yang unik serta *way of living* yang eksotis.[164]

Kedua, dengan konsep ini, secara otomatis masyarakat desa yang notabene memiliki kemampuan ekonomi rendah dapat berperan aktif

163 Ibid

164 Ibid., hlm., 3.

dalam kelangsungan desa wisata. Dengan kata lain, timbul lahan-lahan pekerjaan baru serta pemberdayaan masyarakat desa yang semakin intensif. Hasil akhir dan nyata dari konsep ini tentu saja adalah semakin meningkatnya taraf hidup dan perekonomian masyarakat.

Ketiga, masyarakat desa dituntut untuk lebih bersahabat dengan alam sekitar. Lingkungan yang asri dan pohon-pohon yang rindang serta terawat adalah salah satu komponen daya tarik desa wisata.[165]

Konsep desa-wisata juga mengandaikan pembangunan kepariwisataan dengan perspektif kebudayaan secara holistik baik sebagai acuan dasar maupun sebagai tujuan. Dalam hal ini, kepariwisataan berfungsi sebagai alat untuk melestarikan kebudayaan sekaligus meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Daya tarik wisata, dari sini, terdiri dari segala hal menarik pada sebuah atau berbagai destinasi pariwisata dengan unsur alam, budaya, dan/atau minat khusus yang bersifat unik dan khas.

a. Konsep Wisata Budaya

Kata "wisata" sering disalahtafsirkan oleh sebagian masyarakat. Setiap kali muncul dan terdengar kata "wisata", tidak jarang mereka mengidentikkannya dengan wisata maksiat. Padahal, kata "wisata" sendiri memiliki makna dan konotasi yang baik serta tidak ada unsur maksiat di dalamnya sebagaimana yang dipahami sebagian masyarakat tertentu. Terlepas dalam praktiknya wisata sering diidentikkan dengan perilaku maksiat (*immoral behaviour*) dan tindakan amoral, itu semua adalah kesalahan pelaku wisata semata dan sama sekali tidak ada relevansinya dengan makna "wisata" secara konseptual.[166]

Wisata berasal dari Bahasa Sansekerta yang terdiri dari dari dua suku kata, yaitu *wis* yang berarti rumah dan *ata* yang berarti

165 Ibid

166 Tanti Kusrini, dkk., *Model Wisata Islami Pantai Lombang Menuju Sumenep sebagai Serambi Madinah*, Penjurnalan karya ilmiah edisi 2 (*Research Study Club* (RSC) FIA UB, 2009), hlm., 3.

pergi terus-menerus atau mengembara. Jadi, wisata berarti pergi keluar dari rumah secara terus menerus. Sementara itu, UU No.10 tahun 2009 tentang kepariwisataan mendefinisikan "wisata" dengan kegiatan perjalanan yang dilakukan seseorang atau sekelompok orang melalui kunjungan ke tempat tertentu untuk tujuan rekreasi, pengembangan pribadi, atau untuk mempelajari keunikan daya tarik wisata dalam waktu sementara.[167]

Perencanaan dan pengembangan kawasan wisata budaya merupakan salah satu bentuk konkret dari pelestarian budaya, sebab manfaat pengembangan kepariwisataan berkait langsung dengan nilai-nilai pelestarian aset budaya. Aset budaya apapun dapat berfungsi lebih optimal untuk meningkatkan pemahaman masyarakat terhadap karya-karya budaya bangsa dalam bentuk manajemen pengelolaan kebudayaan dan kepariwisataan yang baik. Kawasan wisata budaya mengandung makna penguatan regulasi dan penyusunan pondasi kebijakan yang mempermudah dan menjamin aktivitas serta kreativitas para pelaku di bidang kebudayaan dan kepariwisataan[168]

Kawasan wisata budaya merupakan implementasi dari ikhtiar mengembangkan kebudayaan sebagai bagian penting dalam menumbuhkembangkan kekuatan budaya lokal yang memiliki nilai *unique selling point*. Ini sekaligus menjadi dasar untuk memasyarakatkan keunggulan komparatif dari sisi budaya dan kepariwisataan. Pengelolaan kebudayaan dan kepariwisataan pada satu kawasan, dengan demikian, bertujuan mensinergikan berbagai kepentingan. Ini kemudian melahirkan konsep turunan berupa keterpaduan pengelolaan yang memiliki nilai promosi, yaitu *one stop service*. Intinya, konsep ini mengandaikan suatu lokasi yang

167 Ibid

168 Gumelar S. Sastrayuda, *Strategi Pengembangan dan Pengelolaan Resort And Leisure*, *Hand Out* Mata Kuliah *Concept Resort And Leisure*, (Yogyakarta, 2010), hlm., 3.

menyediakan pelayanan dari berbagai jasa usaha pariwisata termasuk juga berbagai sajian kesenian dari kawasan wisata budaya tersebut. Pengelolaan wisata budaya secara terpadu merupakan optimalisasi aset kepariwisataan dan kebudayaan sebagai langkah pemberdayaan masyarakat dengan pendekatan *community based tourism dan community based culture centered* yang sebenarnya.[169]

Pendekatan pemberdayaan semacam ini sesungguhnya memberi masyarakat kesempatan untuk mengembangkan kemampuannya dalam mengelola kawasan wisata sesuai dengan kearifan lokalnya. Pendekatan optimalisasi potensi kebudayaan masih jarang disentuh atau digunakan sebagai indikator keberhasilan pembangunan. Oleh karena itu, optimalisasi kebudayaan dan kepariwisataan harus menjadi bagian integral dalam proses pembangunan suatu wilayah. Pariwisata berkelanjutan harus bertitik tolak dari kepentingan dan partisipasi masyarakat lokal untuk dapat memenuhi kebutuhan wisatawan demi meningkatkan kesejahteraannya.

Selain itu, pengelolaan sumberdaya wisata dilakukan sedemikian rupa agar terwujud proses integritas kultural. Agar pengelolaan wisata dapat berkelanjutan, produk pariwisata yang ditampilkan harus harmonis dengan kearifan lokal. Dengan demikian, masyarakat akan peduli terhadap sumber daya wisata karena memberi mereka manfaat atau nilai guna secara langsung sehingga mereka ikut merasakan kegiatan wisata sebagai kesatuan tak terpisahkan dalam kehidupannya. Partisipasi lokal memberikan banyak peluang secara efektif dalam kegiatan pengelolaan wisata dengan pelimpahan wewenang atau kekuasaan pada masyarakat sebagai pengelola wisata dan tidak hanya menjadikan mereka sebagai subyek pasif. Dari situ, masyarakat setempat dapat mengelola kawasan wisata, membuat keputusan dan melakukan kontrol terhadap kegiatan-kegiatan kepariwisataan sesuai dengan kemampuan dan kapasitas mereka.

169 Ibid

b. Refleksi

Profesionalitas pengelolaan kawasan wisata bisa dilihat dari beberapa aspek. *Pertama*, adanya proses pemberdayaan masyarakat atau komunitas lokal. *Kedua*, adanya interaksi terhadap budaya, masyarakat maupun alam setempat. *Ketiga*, adanya pemetaan yang jelas mengenai berbagai jenis wisata, seperti Desa- Wisata Budaya, Desa-Wisata Pertanian, Desa-Wisata Agro, Desa-Wisata Fauna, Desa-Wisata Kerajinan dan lain-lain. *Keempat*, adanya dua komponen dasar, yaitu akomodasi dan atraksi. Akomodasi diartikan sebagai tempat tinggal penduduk yang disewakan kepada wisatawan, sementara atraksi merupakan wujud keseharian penduduk desa serta *setting* fisik desa yang unik. *Kelima*, diciptakannya konsep *unique selling point*. *Keenam*, diterapkannya *one stop service* dalam suatu kawasan wisata. Ketujuh, penerapan *community based tourism* dan *community based culture centered.*[170]

Kawasan wisata di Sumenep begitu banyak dan hampir semuanya telah dikelola secara profesional, apalagi jika dikaitkan dengan teori wisata berbasis komunitas. Para pengelola wisata di Sumenep sangat memperhatikan proses pemberdayaan masyarakat. Suatu kawasan wisata yang dalam pengelolaannya menjauhkan diri dari proses pemberdayaan masyarakat sebenarnya tengah dengan sengaja mencabut diri dari akar sosial-budayanya dan sekadar menjadi alat produksi Pendapatan Asli Daerah (PAD). Karenanya, pengelolaan kawasan wisata dilarang keras menjadikan komunitas lokal sebagai orang asing di rumah mereka sendiri.

Ini menjadi penting dipahami sebab seringkali, proses pembangunan, termasuk pembangunan kawasan wisata, pada akhirnya memposisikan komunitas lokal sebagai pihak yang harus merelakan seluruh aspek kehidupannya pada sekelompok orang di luar komunitasnya. Tak jarang, komunitas lokal dijadikan satu paket dengan proyek pengelolaan kawasan wisata tanpa sama sekali

170 Putra, *Eksotisme*, hlm., 1-3.

memiliki daya tawar sebagai sekelompok orang yang tahu persis bagaimana seharusnya desa atau tempat tinggal mereka dikelola. Mereka dianggap segerombolan orang yang mesti "diberdayakan" dengan konsep-konsep sekelompok orang asing yang mengaku paling tahu kawasan tersebut padahal baru sekian hari atau sekian bulan tinggal di situ. Idealnya, memberdayakan komunitas bukan berarti mengajari hal terbaik yang harus dilakukan anggotanya. Memberdayakan komunitas adalah proses pencarian (*research*) yang dilakukan bersama komunitas yang bersangkutan untuk mencari jalan terbaik dalam penyelesaian suatu persoalan. Semua paparan di atas tampaknya telah menjadi perhatian yang sungguh-sungguh sekaligus landasan berpikir dan bersikap dalam mengelola kawasan wisata di Sumenep.

Tabel berikut menunjukkan profesionalitas Pemerintah Daerah Kabupaten Sumenep dalam mengimplementasikan arah kebijakan pembangunan urusan pariwisata.

Tabel 4.1
Program dan Realisasi Anggaran Urusan Pariwisata[171]

NO	PROGRAM	ANGGARAN	REALISASI		
			REALISASI	SISA	%
1	2	3	4	5	6
	Belanja Langsung	8.321.594.616	7.400.746.878	920.847.738	89%
1	Program pengembang an pemasaran pariwisata	1.505.928.900	1.128.505.588	377.423.312	75%

171 Sumber: Dinas Pariwisata Kebudayaan Pemuda dan Olahraga Kabupaten Sumenep 2019

2	Program pengembang an destinasi pariwisata, pengawasan kepariwisata an dan Pemberdayaan Sumber DayaPariwis ata	6.815.665.716	6.272.241.290	543.424.426	92%
	Belanja Tidak Langsung	4.556.193.448	3.491.749.036	939.409.163	77%
Total Belanja		12.877.788.064	10.892.495.914	920.847.738	**84,58**

Profesionalitas, kepedulian, keseriusan, dan kegigihan Dinas Pariwisata Kebudayaan Pemuda dan Olahraga Kabupaten Sumenep dalam menterjemahkan visi dan misi Bupati Sumenep ke dalam program dan realisasi anggaran urusan pariwisata telah demikian tampak terlihat dari tabel 4.1. di atas. Hasil nyata dari berbagai strategi tersebut selanjutnya tampak dalam capaian indikator kinerja urusan pariwisata oleh Dinas Pariwisata Kebudayaan Pemuda dan Olahraga Kabupaten Sumenep yang juga menunjukkan dinamika yang menanjak makin baik seperti tampak pada tabel berikut:

Tabel 4.2
Capaian Indikator Kinerja Urusan Pariwisata[172]

No.	URAIAN	SATUAN	2015	2016	2017	2018	2019
1.	Persentase kunjungan wisatawan	%	29	36	67	133	102

172 Ibid

2.	Persentase kontribusi sector pariwisata terhadap PAD	%	13	15	19	27	
3.	Jumlah lokasi wisata yang dipelihara (lokasi)	Lokasi	5	3	4	4	4
4.	Jumlah obyek tujuan wisata yang dikembangkan (objek)	Obyek	7	20	22	25	29
5.	Jumlah Pembinaan Unsur Pariwisata (kali)	Kali	7	12	7	18	17
6.	Jumlah Promosi yang dilakukan (kali)	Kali	6	6	9	12	9
7.	Jumlah sarana dan prasarana pariwisata/ Pengembangan kawasan Heritage (unit)	Unit	57	57	61	68	79

Kawasan wisata hakikatnya merupakan suatu tempat di mana terjadi pertemuan budaya yang memfasilitasi interaksi langsung baik terhadap kultur, masyarakat maupun alam setempat. Ia merupakan tempat strategis dalam mengenalkan, mempromosikan sekaligus melestarikan budaya setempat dengan memberi kesempatan para pelaku seni-budaya lokal untuk menunjukkan kemampuannya. Dalam hal ini, nyaris dapat dipastikan bahwa para wisatawan, terutama dari mancanegara, datang ke suatu lokasi wisata tidak hanya untuk mencari suasana alam yang indah,sebab keindahan alam di setiap tempat memiliki ciri khasnya masing-masing. Tradisi budaya dan *setting* kehidupan desa yang alami

justru seringkali menjadi suguhan yang menarik para wisatawan karena mereka selalu mencari hal baru yang berbeda, setidaknya dari tempat asalnya.

Jika para wisatawan mancanegara lebih tertarik mengenal dan memahami tradisi budaya dan kehidupan asli komunitas setempat dibanding keindahan alamnya, hal demikian tak lain karena mereka ingin menjalin komunikasi budaya sebagai bagian pengembangan diri. Tambahan pengetahuan dan wawasan yang diperoleh melalui obyek wisata tertentu merupakan fenomena baru yang berusaha menggabungkan aspek keindahan alam dan keunikan budaya tertentu.

Apalagi, salah satu indikator pengelolaan kawasan wisata secara profesional adalah dikembangkannya kawasan wisata dengan memadukan keindahan alam dan tradisi budaya tertentu sebagai satu kesatuan yang unik berdasar pada kearifan lokal komunitas. Indikator tersebut bukanlah tanpa alasan atau merupakan suatu konsep wisata yang mengawang-ngawang. Ia memiliki landasan teoritis yang jelas, yakni teori pengembangan kawasan wisata berbasis komunitas melalui penciptaan dan/atau naturalisasi desa wisata sesuai dengan kearifan lokal setempat. Proses internalisasi kultural yang telah dilakukan secara turun-temurun oleh suatu masyarakat tertentu merupakan dasar berpijak bagi siapapun yang bermaksud mengembangkan kawasan wisata dengan tetap memperhatikan keberlangsungan suatu komunitas budaya secara sungguh-sungguh.

Kawasan wisata yang dikelola dan dikembangkan dengan perspektif demikian pada dasarnya telah mengelaborasi suatu budaya komunitas dalam interaksi kultural yang setara. *Mainstream* kesetaraan budaya dalam era globalisasi dan pasar bebas wajib dikedepankan dalam rangka menata kehidupan komunitas menuju pluralitas kehidupan secara berimbang. Kesetaraan budaya, dalam konteks ini, merupakan faktor penting dalam mengawal tumbuh kembang interaksi kultural yang bersifat lintas budaya dan lintas

negara secara terus-menerus. Kesetaraan budaya yang ditanamkan secara berkesinambungan dalam seluruh praktik pengelolaan kawasan wisata secara pelan tapi pasti akan menumbuhkan rasa percaya diri menyambut para wisatawan domestik bahkan mancanegara. Itulah modal dasar yang terus didengungkan dan dijadikan rencana strategis oleh Pemerintah Kabupaten Sumenep karena dianggap begitu diperlukan oleh banyak komunitas di berbagai desa yang potensial menjadi desa-wisata.

Hasil positif dari interaksi kultural yang setara adalah diperolehnya kemampuan memetakan berbagai jenis wisata, seperti desa-wisata budaya, desa- wisata pertanian, desa-wisata agro, desa-wisata fauna, desa-wisata kerajinan, dan desa-wisata yang lain sesuai dengan kearifan lokal masing- masing. Berbagai model desa-wisata yang ada sudah ada barang tentu tidak dirancang dengan pola *top-down*, tetapi lebih difokuskan pada pola *bottom- up*. Walau tentu ada sisi positifnya, pola pemetaan desa wisata secara *top- down* memiliki lebih banyak sisi negatif. Salah satunya adalah rendahnya kemandirian dan *sense of belongingness* komunitas lokal. Pemicunya adalah karena komunitas lokal merasa menjadi orang asing di daerahnya sendiri dan diperlakukan seakan-akan mereka harus menerima begitu saja pola pikir "pengelola" yang berasal dari luar komunitas.

Pola pikir yang menganggap bahwa komunitas lokal tidak memiliki pengetahuan dan kemampuan apapun untuk mengelola dan mengembangkan desa-wisata di wilayahnya sendiri merupakan awal terjadinya bencana desa- wisata dan pengelolaan yang cenderung tidak profesional. Membina komunitas lokal dalam menciptakan dan mengelola sebuah desa-wisata tidak berarti menggeser dan menggantikan posisi mereka. Ini tak lain karena merekalah sesungguhnya merupakan pemilik asli budaya dan segala potensi di sebuah desa sekaligus yang lebih memahami desanya dibandingkan orang luar. Dengan demikian, seharusnya, komunitas lokallah yang mengelola dan mengembangkan desa-

wisata di wilayahnya sendiri dari hulu ke hilir dengan tetap diberi pembinaan—dari pemerintah maupun komunitas luar yang secara teoretis lebih memahami konsep desa-wisata—demi menyempurnakan apa yang sudah mereka lakukan.

Wisata berbasis komunitas berupa dikembangkannya desa-wisata sebaiknya diarahkan pada berbagai aspek berikut. *Pertama* adalah pola pengelolaan yang berorientasi pada pola pikir *bottom-up* dengan *mainstream* kemandirian dan kemampuan komunitas. Pola *bottom-up* dalam mengelola dan mengembangkan desa-wisata memiliki banyak keuntungan, di antaranya adalah kemandirian dan *sense of belongingness* komunitas yang hampir bisa dipastikan meningkat. *Kedua*, komunitas lokal menjadi tuan rumah di wilayahnya sendiri sehingga pada gilirannya akan mendatangkan kemakmuran bagi kehidupan mereka. *Ketiga*, kearifan lokal berupa tradisi budaya dan seluruh potensi yang dimiliki secara alami benar-benar ditonjolkan untuk semakin menampakkan pesona dan daya tarik sebuah desa- wisata pada wisatawan baik lokal, domestik, ataupun mancanegara. *Keempat*, desa-wisata betul-betul dikembangkan berdasar kearifan lokal, potensi desa, dan hasil olah pikir serta urun rembuk para sesepuh dan tokoh komunitas sehingga ia akan dicintai, dikelola, dan dikembangkan sedemikian rupa oleh komunitas lokal setempat.

Pemetaan desa-wisata oleh komunitas lokal akan bermuara pada diterapkannya dua komponen dasar pengelolaan dan pengembangan, yaitu akomodasi dan atraksi. Akomodasi dimaknai sebagai keikhlasan komunitas lokal dalam memfungsikan tempat tinggalnya untuk disewakan kepada wisatawan. Sedangkan atraksi dimaknai sebagai wujud kehidupan keseharian komunitas dan *setting* fisik desa yang unik. Kedua komponen dasar tersebut tidak akan pernah lahir dari pemikiran komunitas lokal manakala mereka tidak diberi kepercayaan dan kewenangan mengelola dan mengembangkan desa-wisatanya.

Komponen dasar akomodasi sebenarnya adalah membantu Pemerintah Daerah mengurangi padatnya "rumah hunian" di setiap kawasan wisata dengan segala efek sampingnya. Wisatawan, utamanya mancanegara, akan mendapat sajian hunian yang unik dan khas komunitas desa dengan segala keterbatasan, kepolosan, dan keramahtamahan penghuninya. Mereka akan disuguhi pola kehidupan keseharian komunitas desa dan *setting* fisik sebuah desa yang benar-benar berbeda dari keseharian mereka sebelumnya. Mereka juga akan diperkenalkan pada seluruh aktivitas penghuni rumah dalam memenuhi kebutuhan hidup, tradisi budaya yang dijalankan dan dilestarikan, kesederhanaan, keakraban, dan bentuk-bentuk atraksi lainnya.

Akomodasi dan atraksi dalam konteks desa-wisata merupakan bagian tak terpisahkan dari seluruh konsep pengelolaan dan pengembangan desa-wisata secara profesional. Keduanya jelas akan menuntaskan kehausan para wisatawan yang selalu berperilaku eksotis dalam melakukan *tour* ke berbagai kawasan wisata. Mereka sebenarnya sangat teliti dan selalu ingin mendapatkan hal baru dari setiap kawasan wisata yang dikunjungi. Akomodasi dan atraksi tidak saja mendekatkan para wisatawan pada *setting* fisik desa, tetapi juga mendekatkan mereka pada suasana psikologis kehidupan pedesaan.

Desa wisata dengan pengemasan konsep akomodasi dan atraksi yang baik akan berimplikasi pada konsep *unique selling point* berupa berbagai model dan pemetaan desa-wisata seperti yang telah disebutkan. Konsep *unique selling point* di sini memiliki dua jenis, yaitu yang bersifat alami dan buatan. Suatu desa-wisata disebut bersifat alami dalam konteks *unique selling point* apabila kekhasan desa tersebut tidak membutuhkan polesan tertentu yang sifatnya khusus. Artinya, kekhasan yang telah dimiliki langsung bisa dinikmati dan dijual sebagai salah satu daya tarik sebuah kawasan wisata. Sementara itu, ragam

buatan berarti bahwa kekhasan sebuah desa harus terlebih dahulu dirancang sedemikian rupa sehingga layak dijual sebagai suatu kawasan wisata.

Akomodasi dan atraksi sebagai dua komponen dasar tersebut bagaikan pedang bermata dua yang siap menancap pada nurani, pola pikir, dan emosi para wisatawan. Wisatawan dengan sendirinya akan memiliki kesan mendalam pada desa-wisata dan kreativitas komunitas lokal setempat yang dibalut dengan kearifan lokal dan tradisi budaya. Kesan mendalam semacam ini memang diharapkan akan selalu muncul sehingga para wisatawan akan ketagihan untuk berkunjung kembali di lain waktu atau merekomendasikan destinasi desa-wisata pada wisatawan potensial lain. Daya tarik desa-wisata semacam ini tidaklah terletak pada faktor kemewahan yang disuguhkan, tetapi lebih pada pola kehidupan dan tradisi budaya yang dilakukan dan dilestarikan oleh komunitas lokal secara turun temurun.

***

Salah satu contoh desa-wisata di Kabupaten Sumenep yang bersifat alami adalah wisata air terjun di Gapura. Wisata seperti ini tidaklah dirancang dan sengaja dipoles untuk menjadi kawasan wisata. Ia dengan sendirinya menjadi kawasan wisata setelah ditemukan karena memiliki daya tarik berupa fenoema alam yang indah dan memikat hati. Pemerintah Daerah Sumenep, khususnya Kecamatan Gapura, tinggal mengemasnya menjadi kawasan wisata dengan menyediakan beberapa fasilitas pendukung sehingga wisatawan dapat menikmatinya. Wisata air terjun tersebut dikemas profesional dan mampu memanjakan para wisatawan dengan memfasilitasi mereka untuk memiliki pengalaman rekretif yang berkesan.

Sementara itu, contoh desa-wisata buatan di Kabupaten Sumenep adalah di kawasan Pantai Sembilan. Kawasan Pantai Sembilan rasanya tidak akan pernah menjadi kawasan wisata jika Pemerintah Daerah Sumenep tidak merancang dan membentuknya sebagai suatu kawasan wisata. Potensi tinggallah potensi begitu saja

tanpa menjadi *actus* jika tidak dibentuk kawasan wisata yang khas, meski potensi alam di situ bukan tidak menarik. Kawasan wisata Pantai Sembila tidak bisa langsung disuguhkan dan dinikmati sebagai suatu titik wisata apabila tidak dibentuk dan dipoles sedemikian rupa sebagai desa-wisata yang menarik.

Hal ini jelas berbeda dengan wisata air terjun di Gapura yang dapat langsung disuguhkan dan dinikmati sebagai suatu kawasan wisata. Persoalan yang muncul dalam kasus pertama ini berkenaan dengan profesional tidaknya pengelolaan sebuah kawasan wisata yang akan menentukan apakah potensi tersebut akan menjadi suguhan menarik atau justru membosankan. Ini berbeda kasus dengan Pantai Sembilan yang inti persoalannya adalah perihal ada tidaknya kemauaun dan langkah nyata untuk menyulap kawasan tersebut menjadi *spot* wisata dan memanfaatkan segala potensinya, bukan soal profesionalitas pengelolaan.

Konsep *unique selling point* pada dasarnya menekankan pada kreativitas pengelolaan dan pembentukan suatu desa menjadi desa-wisata. *Mainstream* kreativitas pengelolaan diperlukan pada suatu desa yang telah memiliki potensi secara alami atau siap saji sebagai suatu kawasan wisata seperti wisata air terjun tadi. Sementara itu, *mainstream* kreativitas pembentukan diperlukan pada suatu daerah yang belum memiliki potensi siap saji sebagai suatu desa-wisata tertentu seperti pada kasus Pantai Sembilan yang baru memiliki potensi mentah sebelum ada intervensi Pemerintah Daerah. Dua ragam *mainstream* tersebut sangat jelas membutuhkan konsep dan penanganan yang berbeda karena perbedaan potensi baik dari aspek konseptualisasi maupun implementasinya.

Walaupun begitu, keduanya tetap memiliki kesamaan, yakni soal bagaimana mengelola dua ragam potensi tersebut secara profesional berdasarkan konsep penanganan *bottom-up*. Konsep *unique selling point* suatu desa-wisata tidaklah disebut profesional jika penanganannya masih berdasarkan konsep *top-down* dengan

perspektif *mainstream* yang menempatkan komunitas lokal tidak sebagai pihak yang memiliki kapasitas dan kemampuan dalam mengelola dan mengembangkan desa-wisatanya. Sebaliknya, konsep *unique selling point* suatu desa-wisata disebut profesional jika penanganannya didasarkan pada konsep *bottom-up* dengan *mainstream* yang memposisikan komunitas lokal sebagai mereka yang memiliki kemampuan dan kapasitas dalam mengelola dan mengembangkan desa- wisata. Dalam kasus di Sumenep, partisipasi masyarakat lokal sangatlah tinggi dalam menginvestasikan dananya pada tempat-tempat wisata.

Dalam praktiknya, kematangan konseptualisasi dan implementasi suatu desa-wisata akan sangat kentara ketika *one stop service* diterapkan. *One stop service* merupakan konsep pengelolaan desa-wisata dalam satu paket penyajian mulai dari pengelolaan keindahan alam, tradisi budaya maupun aspek perilaku keseharian komunitas lokalnya. Dalam dunia sepak bola, *one stop service* diistilahkan dengan *total football* di mana semua aspek dikelola dan dikembangkan secara utuh sebagai bagian yang saling melengkapi. Dalam konteks pariwisata, keindahan alam suatu desa-wisata, tradisi budaya, dan perilaku keseharian komunitas lokalnya juga bukan merupakan bagian yang terpisah satu dengan lain. Kesemuanya merupakan keutuhan yang sederajat dan seukuran dengan tingkat keindahan dan keunikan masing-masing.

Ketika wisatawan berkunjung ke wilayah air terjun di Gapura Sumenep, misalnya, konsep *one stop service* mengarahkan mereka agar sejak pertama kali memasuki pintu gerbang wisata air terjun, mereka telah disuguhi musik khas Sumenep. Beringsut sedikit, para wisatawan disajikan tarian khas Sumenep dengan segala pernak-pernik pakaian khas Sumenep. Begitu pula ketika keluar dari lokasi wisata air terjun, wisatawan telah ditunggu oleh berbagai macam sajian kuliner dan oleh-oleh khas Sumenep. Sekelumit contoh

demikian adalah bayangan implementasi konsep *one stop service* di suatu desa-wisata tertentu.

Dalam hal ini, profesionalitas pengelolaan dan pengembangan desa- wisata apapun akan sangat menentukan tingkat variasi implementasi konsep *one stop service*. Sayangnya, tidak jarang konsep *one stop service* dilakukan dengan marginalisasi komunitas lokal. Cara demikian seharusnya tidak dipilih sebab *one stop service* tetap mengandaikan perspektif *mainstream* yang menempatkan komunitas lokal sebagai yang paling mengetahui desanya sendiri melebihi orang luar karena merekalah yang secara turun- temurun hidup di tempat tersebut dan menghidupi desanya dengan segala potensi dan kearifan lokal yang dimiliki.

Proses pembinaan dan atau pengelolaan suatu desa-wisata bukanlah alasan untuk memarginalkan komunitas lokal dan menafikan fakta bahwa merekalah yang paling mengerti daerahnya sendiri. Ia pada dasarnya berfungsi melengkapi dan mengisi berbagai kekurangan dari yang telah dilakukan komunitas lokal dalam mengelola dan mengembangkan desa- wisata. Karenanya, proses ini tidaklah identik dengan aksi-aksi pengambilalihan lahan, keindahan alam, tradisi budaya, dan kehidupan keseharian komunitas lokal dengan dalih apapun, termasuk pengelolaan dan pengembangan wisata.

Dalam rangka memenuhi arah kebijakan pembangunan urusan pariwisata, Pemerintah Kabupaten Sumenep, dalam hal ini Dinas Pariwisata Kebudayaan Pemuda dan Olahraga Kabupaten Sumenep, betul-betul berikhtiar menterjemahkan visi-misi Bupati Sumenep yakni *Visit Sumenep 2018*. *Visit Sumenep 2018* merupakan tonggak awal membangun pariwisata Kabupaten Sumenep sekaligus sumber motivasi dan inspirasi dalam membangun Sumenep pada tahun-tahun berikutnya. Kiai Bupati Busyro meminta semua Organisasi Perangkat Daerah (OPD) memiliki kepedulian dan memikirkan dengan sungguh-sungguh

tentang *Visit Sumenep 2018* sesuai kewenangan dan kapasitasnya masing-masing.

Kesungguhan tersebut tertuang dalam konsep yang begitu matang berupa beberapa kegiatan berikut: *Pertama*, *Visit Sumenep 2018* di-*launching* di Jakarta sebagai bagian dari publikasi nasional. *Kedua*, semua Organisasi Perangkat Daerah dianggap sebagai bagian dari "Dinas Pariwisata" agar saling mengedepankan kredibilitas dan profesionalitas sesuai kewenangannya masing-masing untuk menyukseskan rentetan agenda ini. *Ketiga*, setiap pengusaha yang berminat menginvestasikan modalnya dalam *Visit Sumenep 2018* harus menuangkan usulannya dalam proposal yang berbentuk buku atau majalah. *Keempat*, menjadikan prosesi Arya Wiraraja dalam bentuk teatrikal kolosal yang diselenggarakan setiap 31 Oktober sebagai salah satu *branding* dalam *Visit Sumenep 2018*.

Secara kronologis, *Visit Sumenep 2018* merupakan klimaks dari beberapa program pada tahun-tahun sebelumnya yang sudah banyak menyentuh aspek pariwisata dan pengembangan komunitas lokal. Sejak 2016, misalnya, Pemerintah Kabupaten Sumenep telah mencanangkan program Destinasi Asia dengan slogan "*the Historical Sight*" melalui beberapa *travel agent* yang mendatangkan turis mancanegara menggunakan kapal pesiar. *Kedua*, pada 2017, telah dibentuk sekretariat bersama Wisata Madura dengan slogan "Madura sebagai *Taneyan Lanjhang*" yang berlokasi di Kabupaten Sampang. Sementara itu, Pemerintah Kabupaten Sumenep baru mendapat bagian sebagai tuan rumah pada 2020 dengan tiga agenda utama, yaitu pameran *travel* (*travel* Majapahit), pameran kuliner, dan Sumenep sebagai *the Soul of Madura*.

Di balik berbagai kebijakan dan langkah nyata pembangunan pariwisata lokal yang tertuang melalui berbagai program dan kegiatan tersebut, terdapat beberapa kendala sebagai bagian

dari konsep yang menuntut upaya penyempurnaan. Kendala yang dimaksud di antaranya adalah: *Pertama*, masih terbatasnya infrastruktur aksesibilitas menuju destinasi wisata yang ada di masing-masing wilayah. *Kedua*, terbatasnya ragam atraksi seni dan budaya yang dapat mendorong peningkatan kunjungan wisatawan di Kabupaten Sumenep. *Ketiga*, masih belum optimalnya promosi pariwisata yang terintegrasi dengan paket wisata di Madura.

Pemerintah Kabupaten Sumenep melalui Dinas Pariwisata Kebudayaan Pemuda dan Olahraga secara kontinyu mencari solusi terhadap berbagai kendala yang dihadapi agar program dan kegiatan pariwisata tetap menunjukkan grafik membaik. Solusi yang dimaksud di antaranya adalah sebagai berikut: *Pertama*, peningkatan akses infrastruktur transportasi dan perhubungan ke destinasi wisata. *Kedua*, peningkatan keragaman atraksi seni dan budaya pada setiap *event* penting guna menarik wisatawan. *Ketiga*, peningkatan promosi pariwisata dengan memperhatikan perkembangan pasar dan paket wisata. *Keempat*, peningkatan koordinasi dengan kabupaten lain di Madura untuk mendukung penciptaan paket wisata multidestinasi.

Langkah strategis mengatasai berbagai kendala tersebut cukup menunjukkan bahwa arah kebijakan dan strategi pembangunan kepariwisataan benar-benar bertumpu pada 4 pilar pembangunan kepariwisataan. Keempatnya adalah destinasi pariwisata, industri pariwisata, pemasaran pariwisata, dan kelembagaan pariwisata sebagaimana tertera dalam Rancangan Peraturan Daerah tentang Rencana Induk Pembangunan Kepariwisataan Kabupaten Sumenep 2017-2025.[173]

Pengembangan pariwisata pada dasarnya tidak akan berjalan dengan baik apabila salah satu dari empat pilar tersebut ada yang tidak optimal dalam menjalankan peran dan tugasnya. Karenanya,

173 http://sumenepkab.go.id, 2017

peran empat pilar tersebut harus menjadi satu kesatuan yang saling berpengaruh dan menguatkan. Ini tidak berbeda dengan aspek kelembagaan yang dapat mempengaruhi semua aspek lain karena perannya yang signifikan dalam mengeluarkan aturan-aturan untuk pengembangan pariwisata. Konkritnya, dukungan bupati sebagai peletak dasar dari pembuatan keputusan begitu dibutuhkan.[174]

Untuk mempromosikan wisata yang dimiliki Sumenep, Pemerintah Kabupaten Sumenep belakangan juga meluncurkan program *"Visit Sumenep Year"* yang merupakan tindak lanjut dari *grand design* pengambilan keputusan soal sederet kebijkan terkait pembangunan pariwisata. *Visit Sumenep Year* merupakan program yang bertujuan mempromosikan wisata yang dimiliki Kabupaten Sumenep kepada masyarakat lokal maupun masyarakat internasional. Program *Visit Sumenep Year* mulai dilaksanakan pada 2018 dengan berbagai pembenahan yang dilakukan seperti pada infrastruktur dan sarana-prasarana guna mendukung kelancaran dan kenyamanan wisatawan yang berkunjung.

Program *Visit Sumenep Year* sendiri merupakan program berkelanjutan yang menjadikan jumlah kunjungan wisatawan ke berbagai destinasi wisata sebagai bagian dari tolak ukur kesuksesan program. Pada 2018, Pemerintah Kabupaten Sumenep melalui Disparbudpora menargetkan 15 ribu pengunjung mancanegara dan 1,25 juta pengunjung domestik untuk datang ke Sumenep dengan berbagai destinasi yang ditawarkan.[175] Dalam upaya menyukseskan program *Visit Sumenep Year* tersebut, pemerintah daerah melalui Disparbudparpora mengadakan *event-event* dengan skala nasional maupun internasional. Salah satu *event* internasional

174 Nur Inna Alfiyah, *Upaya Peningkatan Daya Tarik Wisata di Kabupaten Sumenep melalui Smart City System*, Journal of Governance Innovation Volume 1, Number 1, Maret2019 (P-ISSN 2656-6273)(E-ISSN)

175 http://jatim.tribunnews.com, 2018

yang diselenggarakan adalah Festival Keraton Nusantara pada 27-31 Oktober 2018 dengan dihadiri oleh berbagai masyarakat adat se-ASEAN.[176]

Selain peningkatan fasilitas infrastruktur, transportasi dan hal-hal fisik lain, Pemerintah Daerah sebenarnya juga dituntut menciptakan inovasi terbaru berupa pemanfaatan tekhnologi. Ini misalnya dapat disalurkan melalui pengaplikasian *smart city* demi memudahkan penyebaran informasi wisata terhadap masyarakat maupun wisatawan potensial. Istilah *"smart city"* atau kota pintar diciptakan menjelang akhir abad ke-20 dan berakar pada implementasi teknologi informasi dan komunikasi ramah pengguna yang dikembangkan industri besar untuk ruang kota. Sejak saat itu, maknanya telah diperluas dan dikaitkan dengan masa depan kota-kota dan perkembangannya. Kota pintar menawarkan wawasan ke depan, progresif, dan hemat sumber daya sembari menyediakan kualitas hidup yang tinggi secara bersamaan. Ia juga mempromosikan inovasi sosial, teknologi, dan menghubungkan infrastruktur yang ada dengan menggabungkan konsep energi, lalu lintas, dan transportasi baru yang sesuai dengan lingkungan. Fokus dari *smart city* adalah pada bentuk-bentuk baru pemerintahan dan partisipasi publik sehingga dibutuhkan keputusan-keputusan strategis benar-benar meralisasikannya.[177]

Integrasi teknologi tersebut dimaksudkan untuk meningkatkan efisiensi, membagikan informasi kepada publik, hingga memperbaiki pelayanan kepada masyarakat ataupun meningkatkan kesejahteraan warga. Keterkaitan antara pembentukan *smart city* dengan peningkatan pariwisata dapat dilihat dari masterplan *smart city* Kabupaten Sumenep tahun 2019-2028. Upaya pemerintah

176 Alfiyah, *Upaya Peningkatan,* Journal of Governance Innovation Volume 1, Number 1, Maret2019

177 Ibid

Kabupaten Sumenep menuju *smart city* dimulai sejak 2017 ketika Kementerian Komunikasi dan Informatika RI memiliki kabupaten di antara 50 kota lain untuk mengembangkan *smart city* sebagai kelanjutan dari 25 Kabupaten/Kota terpilih pada 2017. Terpilihnya Kabupaten Sumenep menjadi bagian dari program *smart city* pemerintah pusat bukanlah hal yang mudah sebab ada beberapa parameter yang harus terpenuhi antara lain:

1. Kondisi keuangan daerah
2. Peringkat dan status kinerja penyelenggara pemerintah daerah
3. Indeks kota berkelanjutan
4. Dimensi pembangunan pemerataan
5. Kewilayahan serta indeks kota hijau[178]

Pada 2018, upaya merealisasikan *smart city* mulai digodok oleh pemerintah dengan lahirnya *master plan smart city* Kabupaten Sumenep 2019-2028. Dalam *master plan* ini dipaparkan visi dan sasaran *smart city* Kabupaten Sumenep dengan didukung strategi pembangunan *smart city* yang meliputi; *smart governance, smart branding, smart economy, smart living, smart society* dan *smart environment*.[179] Pada *smart branding*, pemerintah daerah mengedepankan inovasi dalam memasarkan citra Kabupaten Sumenep sehingga mampu meningkatkan daya saing daerah dengan mengembangkan tiga elemen dari *branding* daerah, yaitu pariwisata, bisnis, dan wajah kota. *Branding* dapat dilakukan dengan mengoptimalkan potensi lokal dengan catatan tetap mendorong percepatan pertumbuhan ekonomi di Kabupaten Sumenep.

178 http://sumenepkab.go.id, 2018

179 Ibid

Tabel 4.3

Strategi Pembangunan *Smart Branding*[180]

Smart Branding		
Sasaran	**Indikator Sasaran**	**Strategi**
Meningkatkan daya saing Kabupaten Sumenep melalui pengembangan potensi ekonomi, wisata, investasi, perdagangan dan citra daerah melalui kegiatan promosi berbasis seni, tradisi dan budaya melalui branding *The Soul of Madura*	Jumlah kunjungan wisatawan	Menerapkan teknologi informasi dan komunikasi dalam penyampaian promosi destinasi wisata, seni dan budaya
		Meningkatkan fasilitas penunjang kebutuhan wisatawan
		Mempermudah akses wisatawan dalam menjangkau destinasi wisata
		Menghadirkan pengelola wisata yang cakap dan profesional
		Memperkenalkan keindahan pulau-pulau tidak berpenghuni
		Mengenbangkan potensi Destinasi wisata
	Jumlah obyek pariwisata	Mendorong masyarakat untuk mengembangkan potensi daerah melalui kemampuannya
	Nilai investasi	Meningkatkan day asaing Industry pariwisata
	Adanya kalender *event* tahunan yang konsisten (*reguler*)	Melakukan kerjasama dengan berbagai pihak strategis
		Meningkatkan peran serta Seluruh pelaku usaha pariwisata, seni, dan budaya
		Mendorong inisiatif *event* pariwisata, seni, dan budaya oleh masyarakat dan swasta
		Melaksanakan forum pariwisata, seni dan budaya daerah
	Jumlah informasi kebudayaan	Mengenalkan kebudayaan daerah melalui teknologi informasi dan komunikasi

180 Sumber: *Masterplan Smart City* Kabupaten Sumenep 2019-2028 *http://www.sumenepkab.go.id*

Dalam upaya mendukung *smart branding* ini, Pemerintah Kabupaten Sumenep mulai berbenah dari segi infrastruktur sarana dan prasarana fisik anatara lain meliputi pengelolaan *rest area* pada lokasi wisata, penyediaan rambu-rambu arah, pelebaran jalan menuju akses wisata, penyediaan fasilitas parkir di lokasi wisata, pengembangan moda transportasi udara hingga pengadaan listrik di wilayah kepulauan dan daerah terpencil. Sementara itu, penyediaaan infrastruktur digital sebagai salah satu penunjang informasi dari *smart city* juga dilakukan pemerintah daerah melalui pengembangan awal server *smart city,* penyediaan pojok *wi-fi* kecamatan dan wisata serta pembuatan dan pengembangan informasi digital terkait pariwisata berupa aplikasi "*Hi Sumenep*".[181]

Aplikasi *Hi Sumenep* adalah aplikasi berbasis *Android* yang sudah tersedia *di Play Store*. Aplikasi ini merupakan produk unggulan yang diluncurkan Dinas Komunikasi dan Informatika Kabupaten Sumenep guna mendukung peningkatan wisatawan untuk datang ke Sumenep. Melalui aplikasi ini, pemerintah menyediakan berbagai informasi mulai dari wisata, budaya, kuliner dan tempat penginapan yang didukung penyediaan konten video, animasi dan fitur 3D yang terhubung dengan *google maps* sehingga memudahkan wisatawan yang berkunjung ke Sumenep untukmendapatkan informasi terpercaya. Inovasi seperti ini tentu harus mendapatkan dukungan tidak hanya dari pemerintah saja, melainkan dari masyarakat yang berperan penting untuk ikut serta dan berkontribusi dalam upaya menciptakan kota pintar.[182]

181 Alfiyah, Upaya Peningkatan, Journal of Governance Innovation Volume 1, Number 1, Maret 2019.

182 Infokom, http://sumenepkab.go.id

D. Penutup

Pemerintah Kabupaten Sumenep telah mencanangkan program Destinasi Asia Sejak 2016 dengan slogan"*the Historical Sight*". Sekretariat bersama Wisata Madura dengan slogan"Madura sebagai *Tanean Lanjhang*" juga telah dibentuk setahun setelahnya pada 2017. Setahun kemudian, program *Visit Sumenep 2018* semakin memperkuat tonggak awal membangun pariwisata Kabupaten Sumenep. Ketika itu, Kiai Bupati Busyro meminta semua Organisasi Perangkat Daerah (OPD) memiliki dan menunjukkan kepedulian serta memikirkan program tersebut dengan sungguh-sungguh sesuai kewenanganmasing-masing. Salah satu *event* internasional yang diselenggarakan saat itu adalah Festival Keraton Nusantara yang dihadiri oleh berbagai masyarakat adat se-ASEAN. Tak selesai di situ, baru-baru ini, Pemerintah Kabupaten Sumenep menjadi tuan rumah dengan mengusung slogan "Sumenep sebagai *The Soul of Madura*." Berbagai arah kebijakan dan strategi pembangunan kepariwisataan tersebut tertera dalam Rancangan Peraturan Daerah tentang Rencana Induk Pembangunan Kepariwisataan Kabupaten Sumenep Tahun 2017-2025.

Seiring dengan berbagai program tersebut, Pemerintah Kabupaten Sumenep menggalakkan peningkatan dan pemeliharaan fasilitas infrastruktur. Mereka juga menciptakan inovasi melalui aplikasi *Smart City* untuk memudahkan pemberian informasi wisata terhadap masyarakat.Pembuatan dan pengembangan informasi digital terkait pariwisata juga diwujudkan melalui aplikasi "*Hi Sumenep*" berbasis *android* yang sudah tersedia di *Playstore*.

Semua pemikiran dan aksi nyata dalam konteks wisata sebagaimana tersebut di atas pada akhirnya akan melahirkan konsep dasar wisata "*community based tourism* dan *community based culture centered*". Komunitas dengan segala kearifan lokal, potensi, dan tradisi adat-budaya yang dimiliki merupakan dasar dari semua konseptualisasi dan aplikasi desa wisata yang akan

dikelola dan dikembangkan. Parameter Desa wisata yang dikelola dan dikembangkan secara profesional diukur dari seberapa besar kepercayaan Pemerintah Daerah kepada komunitas terkait untuk mengelola dan mengembangkan suatu kawasan wisata. Keindahan alam, tradisi budaya, dan kehidupan keseharian komunitas merupakan tiga komponen dasar dalam mengelola dan mengembangkan desa wisata dalam satu kesatuan yang utuh.

BAB VI

PENUTUP

Sepuluh tahun bukanlah waktu yang singkat untuk membangun pola dan karakteristik kepemimpinan *ala* Kiai Bupati Busyro. Pengalamannya di bidang legislatif selama satu dasawarsa sebelumnya seperti benar-benar dipertaruhkan ketika dirinya menduduki pucuk pimpinan kursi eksekutif. Sumenep sendiri bukan saja merupakan tumpah darahnya, tetapi juga sebuah laboratorium yang ia kuasai seluk-beluk dan segala detailnya. Kiai Bupati Busyro memahami Sumenep sebagai lokus di mana nilai-nilai tradisional masih melekat namun dalam waktu yang sama juga tengah menghadapi berbagai tantangan modernitas yang tak bisa dielakkan. Dia antara dua kutub ini, ia mengetahui persis bagaimana berbagai nilai, tradisi dan kearifan lokal tetap terjaga tanpa mengabaikan potensi dan kemudahan yang ditawarkan modernitas

demi mengeksekusi inisiatif-inisiatif *brilliant*-nya dalam membangun Sumenep. Dari situlah, dalam sekali dayung, ia berupaya merawat berbagai tradisi sembari menggapai berbagai macam prestasi.

Bukti paling nyata dari bagaimana ia merawat tradisi tampak pada pola komunikasi politiknya yang sangat elegan serta dewasa. Ia memperlakukan mitra maupun rival politiknya dengan sangat proposional sehingga sosoknya semakin disegani para lawan namun tetap dicintai para pendukung dan simpatisan. Berbagai testimoni menunjukkan bagaimana Kiai Bupati Busyro tampak seperti tidak pernah sakit hati, tidak pernah menyimpan dendam, hingga tidak pernah marah; tiga hal yang sangat manusiawi terlebih di pusaran politik. Gerak laku, nada bicara hingga ekspresi wajahnya seperti tak pernah memunculkan riak berarti sebab hal-hal tersebut sudah selesai dalam dirinya sendiri.

Karena itu jugalah, Kiai Bupati Busyro merupakan tipikal pimpinan yang tidak reaktif, utamanya ketika mendengar keluhan masyarakat seputar kinerja pelayanan publik atau laju pembangunan di Sumenep yang dinilai lamban atau kurang memuaskan. Meski di satu sisi membuka pintu aspirasi seluas-luasnya, ia tak langsung gegabah membuat kebijakan atau keputusan tertentu sebelum mengetahui betul keadaan di lapangan. Ini dilakukannya dengan mengadakan kunjungan dadakan, *magang* di salah satu kantor dinas, hingga *blusukan* langsung ke masyarakat melalui kehadiran di berbagai undangan hingga aktivitas Salat Jum'at berkeliling. Setelah melihat fakta 'yang tidak beres' di lapanganpun, seperti absensi di salah satu lembaga pendidikan yang sudah terisi penuh hingga bulan depan, Kiai Bupati Busyro tidak langsung bereaksi. Alih-alih menyalahkan temuan tersebut, ia lebih fokus untuk mencari solusi dalam menanggulanginya.

Inisiatifnya yang tak kalah mengagumkan dalam upaya menjaga nilai dan tradisi yang hidup di Sumenep adalah melalui integrasi pendidikan *diniyah* ke sekolah formal. Langkah ini merupakan cita-cita lama beliau sejak menjabat sebagai kepala DPRD yang kemudian

diwujudkan sedemikian rupa dalam kepemimipinannya sebagai bupati. Kiai Bupati Busyro tampak tidak rela jika ciri khas masyarakat Madura, Sumenep secara khusus, yang ber-*tafaqquh fi al-din* harus perlahan luntur karena tergeser oleh minat atau penjurusan lain di lembaga pendidikan formal. Dengan program ini, ia berupaya memastikan bahwa apapun bidang keilmuan yang digeluti oleh generasi Sumenep mendatang, mereka tidak tercerabut dari akar keilmuan Muslim tradisional dan keterampilan dasar membaca Al-Qur'an serta ibadah praktis.

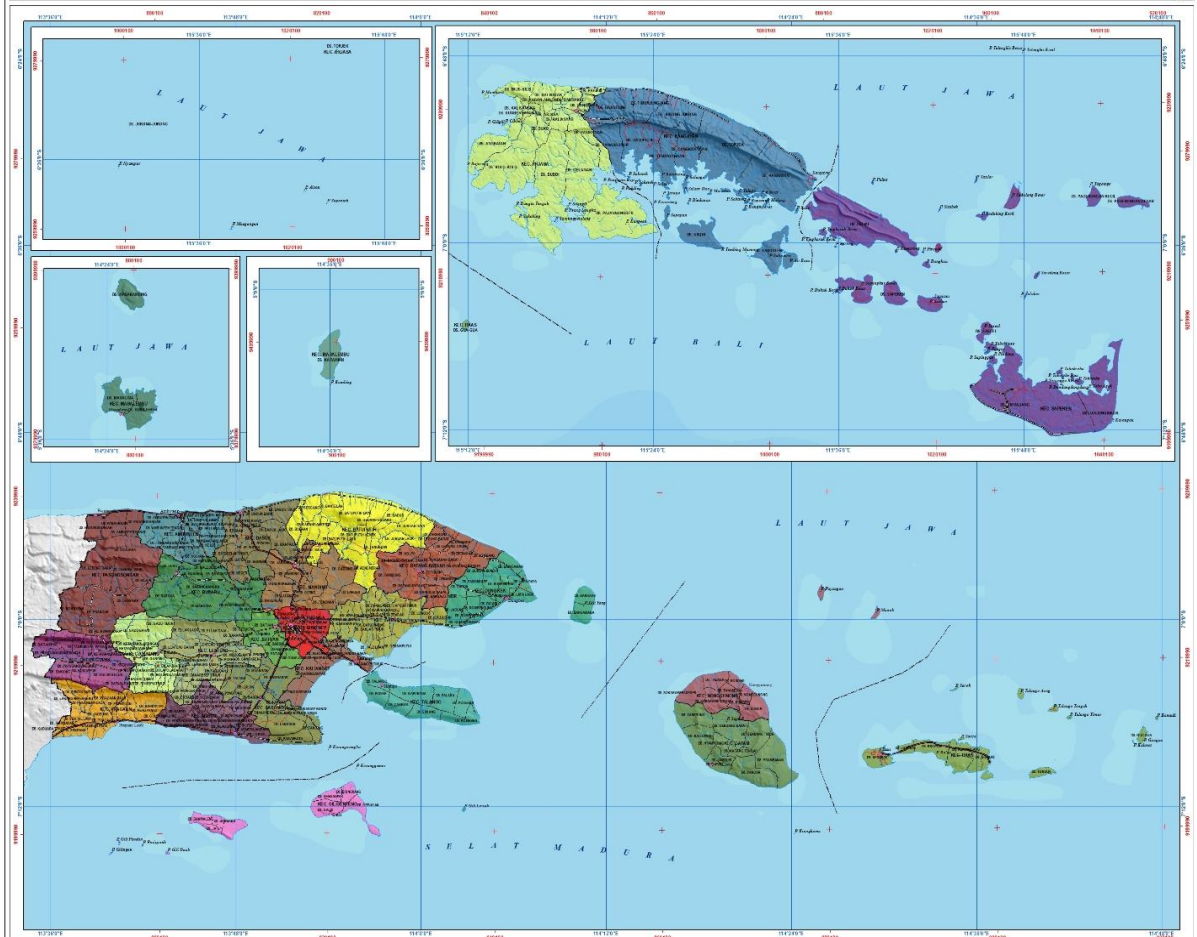
Sementara itu dalam hal prestasi, selain berbagai penghargaan yang sifatnya formal baik dalam kancah nasional hingga internasional, berbagai gebrakan program dalam sepuluh tahun kepemimpinan Kiai Bupati Busyro merupakan capaian yang sesungguhnya. Ia berhasil mengubah sesuatu yang awalnya tampak sangat sulit bahkan tidak mungkin menjadi nyata di depan mata, seperti persebaran cabang bank daerah di setiap kecamatan, pembukaan kembali Bandara Trunojoyo, hingga relokasi PKL dari Taman Adipura ke Pasar Bangkal. Tiga program yang berhasil dieksekusi dengan baik ini sekaligus menguatkan karakternya yang 'bekerja dalam kesunyian', tidak banyak berkoar-koar, namun sedemikian rupa mewujudkan target yang telah dicanangkan dan dipersiapkan dengan matang sejak awal. Di sisi lain, Kiai Bupati Busyro bukan tidak menyenangi acara-acara kolosal. Ini misalnya tampak dari salah satu upaya *branding* pariwisata Kabupaten Sumenep melalui Festival Keraton Nusantara yang dihelat meriah dan besar-besaran pada 2019 lalu.

Lain dari itu, hal yang paling identik dalam sejarah kepemimpinannya adalah kepedulian yang luar biasa terhadap masyarakat kepulauan. Kepulauan adalah salah satu di antara *concern* utamanya sebab ia memahami betul bahwa keunikan Sumenep di banding kabupaten-kabupaten lain, utamanya di Madura, adalah keberadaan pulau-pulau tersebut. Iapun tak ragu membangun kepulauan dari berbagai aspek mulai dari sektor ekonomi, layanan publik, sarana kesehatan, hingga

pariwisata meskipun dalam hitung-hitungan untung-rugi, apa yang dilakukannya tidak akan memberi dampak jangka pendek yang positif. Namun demikian, Kiai Bupati Busyro sebenarnya tengah membabat hutan dan membuka jalan untuk pembangunan kepulauan yang berkelanjutan pada masa-masa berikutnya.

Ini senada dengan berbagai program lain yang ia insiasi dan eksekusi dengan sangat baik, seperti reformasi birokrasi, pembibitan wirausahawan, penataan kota, pembukaan jalan lingkar utara, revitalisasi peran maupun eksistensi pendidikan non-formal tradisional, penggunaan teknologi dalam pelayanan publik, hingga pelestarian berbagai kesenian lokal yang nyaris punah ditelan zaman. Hal- hal tersebut meniscayakan kerja-kerja lanjutan dari pimpinan berikutnya serta pengawalan dari berbagai pihak. Ini jugalah yang menjadi salah satu inisiatif penulisan buku ini, yakni untuk mengkonstruk sebuah model kepemipinan sebagai bagian dari warisan sepuluh tahun 'rezim' Kiai Bupati Busyro dalam rangka membangun Sumenep yang lebih baik di masa depan. Sebagai sebuah ikhtiar demi peradaban yang lebih baik, satu dasawarsa kepemimpinan Kiai Bupati Busyro lebih dari layak menjadi cermin untuk sebuah refleksi akan program-program strategis yang harus dipertahankan, dikembangkan, atau dimulai kembali.

PETA ADMINISTRASI KABUPATEN SUMENEP PROVINSI JAWA TIMUR



SKALA 1:215,000

0 2.5 5 10 15 20
Kilometers

SISTEM KOORDINAT REFERENSI:

Proyeksi : Universal Transverse Mercator (UTM)
Sistem Grid : Grid Geografis dan Grid UTM
Datum : World Geodetic System 1984 (WGS 84)
Zona : Selatan 49 dan 50

LEGENDA

- Kota Kabupaten
- Kota Kecamatan
- Nama Kampung
- Batas Provinsi
- Batas Kota/Kabupaten
- Batas Kecamatan
- Batas Desa/Kelurahan
- Jalan Kereta Api
- Jalan TOL
- Jalan Arteri
- Jalan Kolektor
- Jalan Lokal
- Jalan Lain
- Jalan Setapak
- Garis Pantai
- Sungai Induk
- Anak Sungai
- DAM/Waduk

KEDALAMAN LAUT

0 meter - 500 meter

KECAMATAN

- AMBUNTEN
- ARJASA
- BATANG-BATANG
- BATUAN
- BATUPUTIH
- BLUTO
- DASUK
- DUNGKEK
- GANDING
- GAPURA
- GAYAM
- GILIGENTENG
- GULUK-GULUK
- KALIANGET
- KANGAYAN
- KOTA SUMENEP
- LENTENG
- MANDING
- MASALEMBU
- NONGGUNONG
- PASONGSONGAN
- PRAGAAN
- RAAS
- RUBARU
- SAPEKEN
- SARONGGI
- TALANGO

PROVINSI JAWA TIMUR

SUMBER DATA

1. Indikasi Batas Administrasi Indonesia, Bakosurtanal Tahun 1991
2. Peta ATLAS Provinsi Jawa Timur, Bakosurtanal
3. Peta Infrastruktur Kabupaten Sumenep, Kementerian Pekerjaan Umum Tahun 2012
4. Peta Potensi Kabupaten Sumenep
5. Peta Kerawangan Pangan Kabupaten Sumenep
6. Digital Elevation Model - SRTM, USGS Tahun 2010
7. Bathymetric Topography, GINA Tahun 2010

DesignMap
Peta Tematik Indonesia

DAFTAR PUSTAKA

Bouvier, Helena, 2002, *Lebur! Seni Musik dan Pertunjukan dalam Masyarakat Madura,* Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.

Brewer, J.D, 2000, *Ethnography,* Buckingham: Open University Press

Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, 1986, *Aneka Ragam Kesenian Sumenep*, Surabaya: Departemen P&K.

Efendi, Moh. Hafid,2015, "Local Wisdom dalam Tembang Macapat Madura", dalam Jurnal OKARA IAIN Madura.

Gumelar S. Sastrayuda, 2010, *Strategi Pengembangan dan Pengelolaan Resort and Leisure*, Yogyakarta: *Hand Out* Mata Kuliah: *Concept Resort And Leisure.*

Jauhari, Imam Bonjol, 2016, "Ekonomi dan Prestise dalam Budaya *Kerapan* Sape di Madura" dalam Jurnal KARSA: Jurnal Sosial dan Budaya Keislaman, Vol. 24 No. 2 (Desember 2016).

Kasemin, Kasiyanto, 1999, *Ludruk sebagai Teater Sosial: Kajian Kritis terhadap Kehidupan, Peran dan Fungsi Ludruk Sebagai Media Komunikasi,* Surabaya: Airlangga University Press.

Koentjaraningrat ed, 1993, *Masyarakat Terasing di Indonesia*, Jakarta: Gramedia. Koentjaraningrat, 1990, *Sejarah Teori Antropologi Jilid II*, Jakarta: UI Press.

Litaay, Adeline Grace M, 2018, "Harmonisasi dalam Perbedaan: Representasi Nilai-Nilai Islam dan Hindu-Budha dalam Tari Muang Sangkal dari Sumenep Madura" dalam *Proceeding The 6th Literary Studies Conference Re-Imagining Difference and Extremism: Regional and Global Perspectives,* Yogyakarta: Universitas Sanata Dharma Yogyakarta (11-12 Oktober 2018).

Litaay, Adeline Grace M, 2019, "Kajian Makna Verbal dalam Tembang Pengiring Pementasan Tari Muang Sangkal" dalam Jurnal STILISTIKA Vol. 12 No.1 (Januari-Juni 2019).

Malalatoa, M. Junus, 1995, *Ensiklopedi Suku Bangsa di Indonesia*, Jakarta: Departemen Pendidikan dan Kebudayaan.

Putra, 2002, *Eksotisme Sebagai Modal Dasar Pengembangan Desa Wisata*, Makalah, Yogyakarta: Diklat Pengelolaan Desa Wisata.

Rifai, Mien A, 1993, *Lintasan Sejarah Madura*, Surabaya: Yayasan Lebbur Legga. Romadhan, Mohammad Insan, dkk, 2019, "Proses Komunikasi Dalam Pelestarian Budaya Saronen Kepada Generasi Muda", dalam Jurnal JURNAL PIKOM (Penelitian Komunikasi dan Pembangunan), Vol. 20 No.1 (Juni 2019).

Romadhan, Mohammad Insan, 2018, "Pemanfaatan Budaya Lokal

Saronen dalam Manajemen Publik Relations" dalam Jurnal Representamen: Jurnal Ilmiah Kajian Komunikasi Vol. 04, No. 01 (April 2018).

Romadhan, Mohammad Insan, 2018, "Proses Komunikasi dalam *City Branding* melalui Budaya Musik Saronen di Sumenep Madura", dalam Jurnal KANAL: Jurnal Ilmu Komunikasi Vol. 6 No. 2 (Maret 2018).

Soedarsono, RM, 2002, *Seni Pertunjukan Indonesia di Era Globalisasi*

Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.

Spradley, James P, 1997, *Metode Etnografi,* Yogyakarta: PT. Tiara Wacana Yogya.

Sugiyono. 2011, *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif dan R & D, Cet. XIV*, Bandung: Alvabeta

Tanti Kusrini, dkk., 2009, *Model Wisata Islami Pantai Lombang menuju Sumenep Sebagai Serambi Madinah*, Penjurnalan karya ilmiah edisi 2, *Research Study Club* (RSC) FIA UB.

Trinil Susilawati, 2017, *Sapi Lokal Indonesia: Jawa Timur dan Bali,* Malang: UB Press

Zholihah, Melyatus, 2016, *Bentuk Penyajian dan Nilai-Nilai Relegius dalam Tari Muang Sangkal di Kabupaten Sumenep Madura Jawa Timur*, Jakarta: Skripsi, Universitas Negeri Jakarta.

http://sumenepkab.go.id/wisata/baca/Budaya/sumenep-adalah-kota-keris https://jejak.co/vakum-selama-20-tahun-sintong-kembali-digandrungi/ http://sumenepkab.go.id, 2017

http://jatim.tribunnews.com, 2018

http://sumenepkab.go.id, 2018

Masterplan Smart City Kabupaten Sumenep 2019-2028 *(http://www.sumenepkab.go.id)* Infokom, http://sumenepkab.go.id

EPILOG

Tuntas Sang Kiai Melayani

MH. Said Abdullah
(Ketua Banggar DPR RI)

Kiai Busyro itu bukan hanya sekedar seorang politisi, tetapi juga figur kiai dengan penguasaan tradisi dan khazanah pesantren yang sangat dalam. Sebagai kiai pesantren, esksistensinya begitu sangat kuat di tengah kultur dan jaringan sosial yang menjadi basisnya. Sebagai tokoh kultural keagamaan, Kiai Busyro selalu menjadi *uswatun hasanah* bagi pengikut dan jemaahnya. Kiprah sosial keagamaannya, selalu menjadi harapan bagi komunitasnya yang tidak akan tergantikan. Termasuk juga, saat Kiai Busyro hadir dan berdiri tegak tampil sebagai sosok politisi ulung yang mewakili komunitas pesantren. Sebagai kiai yang politisi, kiprah politik Kiai Busyro telah teruji ; ia cukup sukses menjaga eksistensi politiknya dalam setiap lintasan zaman. Jabatan sebagai ketua DPRD dalam dua periode, kemudian dilengkapi dengan menjadi Bupati Sumenep selama dua periode

pula, semakin meneguhkan tentang ketokohannya, sebagai politisi yang kiai. Tidak semua politisi, dapat memiliki kemampuan seperti Kiai Busyro. Satu-satunya kunci utama agar seseorang tetap eksis menjaga reputasi politiknya,termasuk yang dilakukan oleh Kiai Busyro adalah *istiqomah* dalam melayani dan menjaga kemaslahatan umat.

Terbitnya buku dengan judul *Merawat Tradisi Menggapai Prestasi :Analisis 10 Tahun Kepemimpinan Sumenep Dr KH. A.Busyro Karim, M.Si*, merupakan sebuah dokumen ilmiah yang sangat penting. Sebuah buku yang tidak hanya membaca sosok Kiai Busyro sebagai pribadi, tetapi juga mengkaji secara mendalam tentang transformasi pemikiran Kiai Busyro sebagai Bupati Sumenep dalam proses pembangunan yang cukup panjang. Dalam rentang waktu sepuluh tahun, Kiai Busyro telah banyak berbuat untuk melayani Kabupaten Sumenep. Tanpa prinsip *khadimul ummah*, mustahil Kiai Busyro mampu menuntaskan kepemimpinannya dengan raihan prestasi yang gemilang. Berbagai terobosan pembangunan telah dilakukan, mulai dari sesuatu yang sederhana sampai pada sesuatu yang tidak sederhana telah berhasil dilakukan. Yang tidak sederhana misalnya, menghidupkan kembali Bandara Trunjoyo, menata Taman Bunga, merelokasi PKL dan menata wajah perkotaan serta mengembalikan karakter kraton dalam kebijakan pembangunan.Yang tidak kalah penting, Kiai Busyro juga mampu menjaga harmoni kehidupan sosial masyarakat Sumenep dengan baik. Selama sepuluh tahun Kiai Busyro memimpin, nuansa *maslahah ammah* – disadari ataupun tidak – telah bersenyawa dalam pembangunan yang dilakukan di Sumenep.

Sebagai bagian dari karya ilmiah yang dilakukan melalui proses kajian akademis, buku ini sudah pasti menghadirkan fakta-fakta logis tentang kepemimpinan Kiai Busyro selama memimpin Sumenep. Kajian ilmiah memang tidak seratus persen menyediakan kebenarannya, tetapi memastikan pembacaan akan kebenaran fakta yang terjadi, adalah menjadi hukum tidak terbantahkan dalam logika kajian ilmiah. Maka, semua narasi yang dijabarkan dalam buku ini, tentu bukan

hanya sekedar refleksi tentang pembangunan Sumenep selama sepuluh tahun, melainkan merupakan eksplorasi data dan fakta yang bisa dipertanggungjawabkan kebenarannya.

Sebagai bagian dari kajian ilmiah, buku ini berbicara tentang sesuatu yang ada dan nyata. Sesuatu yang nyata itu bernama pelayanan maksimal terhadap pembangunan Sumenep. Ruh utama pembangunan dalam setiap zaman adalah komitmen untuk melayani dan kesadaran untuk menempatkan kesejahteraan rakyat sebagai agenda pembangunan. Itulah yang harus dijaga dan dirawat, sebagaimana Kiai Busyro mampu merawat tradisi dan warisan luhur Sumenep dengan baik, kemudian mengelolanya dengan cerdas menjadi inspirasi dan berbuah prestasi untukdan demi kejayaan Kabupaten Sumenep.

Satu hal yang mungkin akan menjadi warisan terbaik, atau bahkan menjadi *amal jariyah* kepemimpinan Kiai Busyro setelah purna sebagai Bupati, keberanian melahirkan kebijakan Program Wajib Belajar Diniyah. Program ini secara sederhana merupakan ijtihad kebijakan Kiai Busyro untuk membawa pendidikan berbasis nilai pesantren ke sekolah umum (SDN, SMPN dan SMAN/SMKN). Sebuah kebijakan yang mencoba merespon harapan para ulama dan kiai di Sumenep tentang integrasi pendidikan pesantren ke ruang pendidikan umum yang sangat strategis. Inilah kebijakan strategis pendidikan keagamaan yang digagas Kiai Busyro dalam periode keduanya sebagai Bupati. Sebagai politisi berkarakter ulama, Kiai Busyro telah cukup berhasil melaksanakan tugas ke-ulama'annya di jalur dakwah struktural yang memang menjadi misi utama keterlibatannya dalam jalur politik praktis. Perbub Nomor 15 Tahun 2016 tentang *Wajib Belajar Diniyah*, kemudian ditingkatkan menjadi Perda Nomor 04 Tahun 2020, tentang*Penyelenggaraan Wajib Diniyah*, memberikan isyarat tentang komitmen dan perjuangan Kiai Busyro untuk menyelematkan dan menguatkan karakter religius yang menjadi karakter khas masyarakat Sumenep.

Program Wajib Belajar Diniyah dapat menjadi sentrum gerakan pembangunan pendidikan berbasis nilai pesantren secara menyelu-

ruh di bumi Sumekar ini, yang pada gilirannya akan menginspirasi bagi Kabupaten-Kabupaten lain di Madura. Menjaga, memelihara dan merawat tradisi keagamaan di Madura adalah tanggungjawab semua pihak dan Kiai Busyro pada saat menjadi Bupati telah mulai melegitimasi keberlanjutan tradisi keagamaan itu dengan kebijakan yang cukup mulia. Hanya nilai-nilai pesantren yang bisa menjadi kekuatan penyangga terbangunnya kehidupan sosial keagamaan yang moderat, *tawazun,*dan toleran di Sumenep dan di Madura secara umum.

Tentu saja masih banyak gebrakan-gebrakan kebijakan pembangunan dalam segala aspek yang telah dilakukan Kiai Busyro selama sepuluh tahun lamanya, sebagaimana diurai secara detail di dalam buku ini. Namun demkian, gagasan-gagasan dalam prolog ini hanyalah serpihan kecil dari narasi besar yang dibangun di dalam buku yang telah mampu menghadirkan satu kesimpulan utuh tentang rekam jejak kepemimpinan Kiai Busyro sebagai Bupati Sumenep dalam rentang waktusepuluh tahun. Kiai Busyro telah hadir melayani masyarakat Sumenep dengan baik. Ia telah mengabdi dan berjuang keras untuk kemaslahatan masyarakat Sumenep dengan semangat melayani. Setidaknya, begitulah pesan dasar dari narasi-narasi yang tersurat dalam buku ini. Pantas dan layak, apabila pemimpin Sumenep setelahnya, belajar dan mau mengambil hikmah atas jejak-jejak kepemimpinan Kiai Busyro. *Wallahu A'lam*!

Jakarta, 9 Desember 2020

MH. Said Abdullah
(Ketua Banggar DPR RI)

SUMEKAR

LAMPIRAN I

PENGHARGAAN YANG DITERIMA PEMERINTAH KABUPATEN SUMENEP 2010-2020

TAHUN 2010-2014

1. *Penghargaan Investment Award 2010 dari Pemerintah Provinsi Jawa Timur, tanggal 12 Nopember 2010.*
2. *Penghargaan Kabupaten Penggerak Koperasi tahun 2011.*
3. *Penghargaan Pusaraya Aryaguna Labdawara dari Lembaga Pengawas Korupsi dan Pemantau Penegak Hukum Indonesia tahun 2010.*
4. *Penghargaan bidang Keluarga Berencana (kb) untuk kategori metode kontrasepsi jangka panjang dari Gubernur Jawa Timur, 09 Pebruari 2011*
5. *Penghargaan juara I Program Revitalisasi Kawasan Tertib Lalu Lintas (KTL) Kategori C dari Kapolda Jatim. Penghargaan ini diberikan karena Kabupaten Sumenep sangat minim dalam pelanggaran lalu lintas, 2011*

6. *Pembina terbaik K3 (kesehatan dan keselamatan kerja) dari Gubernur Jawa Timur tahun 2011*
7. *Pembina Terbaik K3 (Kesehatan dan Keselamatan Kerja) dari Gubernur Jawa Timur tahun 2012*
8. *Pembina Terbaik K3 (Kesehatan dan Keselamatan Kerja) dari Gubernur Jawa Timur tahun 2013.*
9. *Penghargaan Pembina Terbaik Kesehatan dan Keselamatan Kerja dari Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Republik Indonesia, tanggal 31 Mei 2011.*
10. *Penghargaan Kartika Graha Abinaya dari dari DPD REI Jawa Timur, tahun 2011.*
11. *Penghargaan Adipura dari Presiden RI tahun 2011*
12. *Penghargaan Adipura dari Presiden RI tahun 2012*
13. *Penghargaan Adipura dari Presiden RI tahun 2013*
14. *Penghargaan Adipura dari Presiden RI tahun 2014,*
15. *Penghargaan Budhipura dari Kementrian Riset dan Teknologi Republik Indonesia atas inisiatif yang tinggi terhadap pengembangan sumber daya manusia, 10 Agustus 2011*
16. *Penghargaan Otonomi Award 2011 dari Jawa Pos Institut Pro Otonomi (JPIP), atas inisiatif dan komitmen yang begitu kuat dalam menegakkan regulasi bagi hasil, terutama memperjuangkan Blok Maleo menjadi hak milik Pemerintah Kabupaten Sumenep, 2011.*
17. *Penghargaan Apresiasi Pendidikan Islam dari Menteri Agama Republik Indonesia, atas atensi dan jasa Bupati Sumenep dalam memajukan pendidikan agama dan keagamaan di Kabupaten Sumenep, tahun 2012.*
18. *Penghargaan Peningkatan Kinerja Aparatur melalui Budaya Kerja dari Gubernur Jawa Timur, 2012.*
19. *Penghargaan Badan Publik Terbaik di Jawa Timur dari Komisi Informasi Publik (KIP) Jawa Timur, 2012.*

20. *Penghargaan Paramadhana Utama Nugraha Koperasi dari Menteri Koperasi dan UKM Republik Indonesia, tanggal 17 Desember 2012.*
21. *Tokoh Literasi Jawa Timur dari Persatuan Wartawan Indonesia Jawa Timur, 2013.*
22. *Penghargaan Akuntabilitas Kinerja dari Kementrian Pemberdayaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi tahun 2013.*
23. *Penghargaan Penyelenggara Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan dari Kementrian Dalam Negeri tahun 2013.*
24. *Penghargaan Unit Kerja Pelayanan Publik Berprestasi Bidang Pertanian tahun 2013 dari Gubernur Jawa Timur.*
25. *Penghargaan Unit Kerja Pelayanan Publik Berprestasi Bidang Pertanian tahun 2013 dari Kementrian Pertanian.*
26. *Tokoh Populer Madura 2013 dan tahun 2014.*
27. *Penghargaan Anugerah Wisata Jatim 2013, sebagai Kabupaten yang berkomitmen tinggi di sektor wisata.*
28. *Penghargaan Bakti Satya Lencana Koperasi Tingkat Nasional dari Presiden RI, 2014.*
29. *Penghargaan Lomba Teknologi Agribisnis dari Gubernur Jawa Timur tahun 2014.*
30. *Penghargaan Anubhawa Sasana Desa, atas keberhasilan Pemerintah Kabupaten Sumenep dalam mengembangkan Desa Gadu Timur Ganding sebagai Desa Sadar Hukum tahun 2014, dari Kementrian Hukum dan HAM Republik Indonesia.*
31. *Rekor Muri atas Keberhasilan Program 10.000 piring makan Campor, tahun 2014.*
32. *Otonomi Award 2014 bidang Pembangunan Ekonomi kategori Pemberdayaan Ekonomi.*
33. *Penghargaan Bupati berprestasi di bidang pengolahan tutupan lahan dari Gubernur Jawa Timur tahun 2014.*

34. *Penghargaan Adhikarya Pangan Nusantara kategori pelaku pembangunan ketahanan pangan tahun 2014.*

TAHUN 2015

35. *Penghargaan The Jawa Pos Institute of Pro Otonomi (JPIP) kategori pengembangan ekonomi lokal.*
36. *Penghargaan Top 33 Kompetisi dan Inovasi Pelayanan Publik Tingkat Nasional tahun 2015 dari Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi RI (MENPAN RB).*
37. *Investment Award 2015 kategori Penanaman Investasi dari Pemerintah Provinsi dan Jawa Timur.*
38. *Penghargaan Pataka (Paten Penggerak Koperasi) tahun 2015 dari Kementrian Koperasi dan UKM.*
39. *Penghargaan Hak Kekayaan Intelektual (HAKI) dari Kementrian Hukum dan HAM Republik Indonesia tahun 2015.*

TAHUN 2016

40. *Penghargaan Adipura Buana dari Presiden RI tahun 2016,*
41. *Penghargaan Anugerah Aksara dari Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia, tahun 2016.*
42. *Penghargaan Inovasi Pelayanan Publik dari Provinsi Jawa Timur tahun 2016.*
43. *Penghargaan Kabupaten Peduli Hak Asasi Manusia dari Kementrian Hukum dan HAM tahun 2016.*
44. *Penghargaan Wahana Tata Nugeraha tahun 2016 dari Menteri Perhubungan RI.*

TAHUN 2017

45. *Penghargaan Pemimpin yang peduli, Berdedikasi, Perhatian dalam pelestarian Budaya Keraton Nusantara dari Forum Silaturrahim Keraton Nusantara, 3 Maret 2017.*
46. *Penghargaan Adipura tahun 2017*
47. *Penghargaan Inovasi dalam Penanggulangan Bencana dari Gubernur Jawa Timur.*
48. *Penghargaan Peduli Hak Asasi Manusia dari Kementrian Hukum dan HAM.*

TAHUN 2018

49. *Penghargaan Opini Wajar Tanpa Pengecualian dari Bapak Presiden RI.*
50. *Penghargaan Pencegahan Perkawinan Anak dari Kementrian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak RI.*
51. *Penghargaan Wajar Tanpa Pengecualian dari Kementrian Keuangan RI.*
52. *Penghargaan Kabupaten Sehat dari Gubernur Jawa Timur.*
53. *Penghargaan Peduli Koperasi dari Menteri Koperasi dan UKM RI*
54. *Penghargaan Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (SAKIP) dari Menteri Pemberdayaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi RI.*
55. *Penghargaan Kabupaten layak pemuda dari Kementrian Pemuda dan Olahraga RI*
56. *Penghargaan Anugerah Wisata Jawa Timur*
57. *Penghargaan Anugerah Prahita Ekapraya dari Menteri Pemberdayaan Wanita dan Perlindungan Anak RI*

58. *Penghargaan Dwija Praja Nugraha dari Presiden RI*
59. *Kabupaten Berprestasi Madura tahun 2018 dari Jawa Pos Radar Madura.*
60. *Penghargaan Adipura*
61. *Penghargaan Tokoh Budaya Nusantara dari Forum Silaturahmi Keraton Nusantara.*

TAHUN 2019

62. *Penghargaan WTP dari Kementrian Keuangan RI*
63. *Penghargaan Wahana Tata Nugraha dari Kementrian Perhubungan*
64. *Penghargaan Kabupaten Layak Anak Pratama dari Kementrian Pemberdayan Perempuan dan Perlindungan Anak*
65. *Penghargaan WTP dari Bapak Presiden RI*
66. *Penghargaan Top Pembina BUMD dari Majalah Top Bussines dan Asia Bussines Research Center.*
67. *Penghargaan SAKIP 2018 dari Kementrian PAN dan RB*
68. *Penghargaan Swasti Saba atau Kabupaten Sehat tahun 2019 dari Kementrian Kesehatan RI,*
69. *Anugerah Wisata Jatim 2019 dari Pemerintah Provinsi Jawa Timur.*
70. *Rekor Dunia Penyajian 750 Kaldu Kokot dari Lembaga Prestasi Indonesia Dunia.*

TAHUN 2020

71. *Penghargaan Kapabilitas Aparat Pengawas Internal Pemerintah (APIP) level 3.*

72. *Penghargaan Maturitas Penyelenggaraan Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP) level 3.*
73. *Tokoh bidang Pemerintahan Daerah dari PWI Jatim*
74. *Opini WTP dari Bapak atas LKPD Pemerintah Kabupaten Sumenep tahun 2019.*
75. *Penghargaan Kabupaten Terinovatif pada Ajang Innovative Governmentr Award dari Kementrian Dalam Negeri Republik Indonesia.*

معهد الكريمية الإسلامي
PONPES AL KARIMIYYAH

Pendaftaran SANTRI BARU 2025

Pondok Pesantren Al Karimiyyah

PROGRAM UNGGULAN :

- TAJWID TAHSIN METODE YANBLJA + ALKARIM
- LULUS SEKOLAH TAHFIDZ 30 JUZ
- KELAS PUBLIC SPEAKING
- SEKOLAH AKREDITASI-A
- 24 JAM DIBIMBING PENGASUH
- QIROATUL KUTUB
- MEMBENTUK GENERASI 4.0

SYARAT PENDAFTARAN

- FC Ijazah 5 Lembar (legalisir)
- FC SKHUN 5 Lembar (legalisir)
- FC KTP Santri (jika ada)
- FC KTP Wali santri 5 Lembar
- FC KK 5 Lembar
- FC Akte Kelahiran
- Bukti cetak NISN
- Pas Foto 3x4 Berwarna (5 lembar)
- Membayar Uang Pendaftaran (rincian biaya hubungi CP)

FASILITAS

- Musholla & Masjid
- Asrama & Poskestren
- Lapangan Olahraga
- Laboratorium Komputer
- Laboratorium Biologi
- Ruang Praktikum Serbaguna
- Aula Serbaguna
- Kantin

Dr. KH. Abuya Busyro Karim, M.Si
Pengasuh Pondok Pesantren Al Karimiyyah

Pendaftaran Online Dimulai : 1 April 2025 - 30 Mei 2025

Pendidikan : Madrasah Diniyah, Paud, MI, MTs, MA, SMK, INKADHA, Ma'had Aly

Contact Person
082143590067(Ustadzah Zahro)
082332913957 (Ust. Abdurrahman)

Pendaftaran Online
https://pssb.alkarimiyyah.net/

Motto Al Karimiyyah :
- Beriman Haqiqiyah,
- Berakhlak Karimiyyah,
- Bertaqwa Ilahiyah

PONDOK PESANTREN

Al-Karimiyyah

BERAJI – GAPURA – SUMENEP

MADURA – JAWA TIMUR

www.alkarimiyyah.net

SUMEKAR

نهضة العلماء
NU
STKIP
SEKOLAH TINGGI KEGURUAN DAN ILMU PENDIDIKAN
PGRI
PERSATUAN GURU REPUBLIK INDONESIA
SUMENEP
SUMEKAR
IAIN MADURA
PONDOK PESANTREN AL-KARIMIYAH
BERKAH GAPURA SUMENEP